

International Detention Coalition

Human rights for detained refugees,
asylum seekers and migrants

La Coalición Internacional contra la Detención esta integrada por 250 organizaciones, académicos y personas en más de 50 países alrededor del mundo y que trabajan para proteger los derechos de migrantes, refugiados y solicitantes de asilo en detención migratoria a través de la creación de redes, la promoción, sensibilización, investigación y presentación de informes.

IDC Americas

Atlixco 60, Col. Condesa
México, D.F., 06140, México

Tel: +52 55 5286 8294 o + 52 55 5211-9763

americas@idcoalition.org

IDC Secretariat

c/- HUB Melbourne

Level 3, 673 Bourke Street
Melbourne Victoria 3000
Australia

Telephone: +61 3 9999 1607

Copyright International Detention Coalition 2013

Todas las opiniones expresadas en el documento son propias de las autoras.

All views expressed in this document are the authors own.

ISBN Paperback: 978-0-9871129-6-5

ISBN PDF Version: 978-0-9871129-7-2

Autoras

Elba Coria Marquez

Gisele Bonnici

Revisión Editorial

Ariella Aureli, Karina Arias y Vanessa Martínez

Traducción

José Luis Martínez

Ilustración

Catalina del Cid

Diseño de portada

Haydn Jones

Impresión

Comersia Impresiones,

S.A. de C.V. www.comersia.com.mx

DIGNIDAD SIN EXCEPCIÓN: ALTERNATIVAS A LA DETENCIÓN MIGRATORIA EN MÉXICO

Este informe es resultado de una investigación realizada en el 2012 alrededor de la factibilidad de implementar alternativas a la detención migratoria en México. La investigación se basa en 32 entrevistas y reuniones con actores estratégicos de la sociedad civil, organismos internacionales, consulados y autoridades gubernamentales especializadas en el ámbito de asilo, migración e infancia. El informe formula una serie de recomendaciones para prevenir y reducir la detención innecesaria de migrantes, solicitantes de asilo y refugiados en México.

DIGNITY WITHOUT EXCEPTION: ALTERNATIVES TO IMMIGRATION DETENTION IN MEXICO

This report is the result of research conducted in 2012 on the feasibility of implementing alternatives to immigration detention in Mexico. Findings are based on 32 interviews and meetings with key stakeholders from civil society, international bodies, consulates and government agencies that specialize in asylum, migration and children's rights. The report presents a series of recommendations to prevent and reduce unnecessary detention of migrants, asylum seekers and refugees in Mexico.

AGRADECIMIENTOS

La elaboración del estudio no hubiese sido posible sin el interés y apoyo sinceros de René Zenteno Quintero y, posteriormente, de Gustavo Mohar Betancourt, durante su gestión al frente de la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos, así como de Katya Somohano Silva, entonces Coordinadora General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, en explorar y realizar acciones tendientes a hacer realidad las alternativas a la detención migratoria para personas migrantes y solicitantes de asilo en México.

Agradecemos también el apoyo y las facilidades brindadas para llevar a cabo entrevistas y la recopilación de información a María Luisa García, Directora de Asistencia de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, Ernesto Rodríguez, titular de la Unidad de Política Migratoria, Salvador Berúmen, Anahí Ramírez y Olivia García Cano de la Unidad de Política Migratoria y Alejandra Carrillo, del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados en México.

Nuestra gratitud, reconocimiento y respeto a cada miembro de las organizaciones de la sociedad civil, funcionarios gubernamentales, cónsules y organismos internacionales que accedieron a conversar con nosotros y compartir información, experiencias y opiniones sobre los retos y logros en la atención y protección de los derechos de las personas migrantes, solicitantes de asilo, refugiadas en México, así como respecto de la infancia migrante no acompañada. También la investigación fue enriquecida de nuestra estrecha relación y el intercambio de experiencias con el Foro Migraciones y el Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria.

Apreciamos y valoramos profundamente los consejos, recomendaciones y apoyo que en diferentes momentos nos brindaron Alma Meneses de la Red por los Derechos de la Infancia en México; Patricia Urbieta y Nashielli Ramirez de Ririki Intervención Social; Maru Cortazar, Appleseed México; Karla Gallo del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia; y María de Lourdes Rosas Aguilar del Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, así como Gabriel Pérez Duperou durante su tiempo con la oficina de la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos. Damos también un agradecimiento especial a Nancy Pérez y al equipo de colaboradores de Sin Fronteras I.A.P., por su apoyo y compromiso en impulsar las alternativas a la detención en México y el acompañamiento en cada etapa del estudio.

Agradecemos la colaboración de la artista salvadoreña Catalina del Cid por el derecho de usar las ilustraciones que acompañan el texto, algunas de ellas tomadas de su libro infantil sobre migración, *Entre aquí y el norte* (UCA Editorial 2012), así como de Karina Arias Muñoz por su valioso tiempo en la revisión editorial del texto.

Finalmente, agradecemos a todos los miembros de la red IDC en México, a los miembros del Consejo Directivo del IDC en especial a Anna Gallagher y Michelle Brané, y a nuestros colegas que colaboraron en la revisión de texto y diseño editorial, Vanessa Martínez, Leeanne Torpey y Ben Lewis, así como al director del IDC Grant Mitchell por el apoyo incondicional durante la elaboración de este proyecto.

El IDC extiende un especial reconocimiento al entusiasmo de Kimberly Krasevac, Daniella Burgi-Palomino, y Carolina Jiménez ante la posibilidad de avanzar en la construcción de alternativas a la detención migratoria en México, así como la confianza y el respaldo de la Fundación Ford y la Alianza para las Migraciones en Centroamérica y México (CAMMINA) para la realización de este estudio.

Elba Coria Márquez¹

Gisele Bonnici²

Coordinación Regional para las Américas
Coalición Internacional contra la Detención
Mayo 2013

¹ Asociada Regional, IDC Americas, investigadora y autora principal. Abogada con maestría en seguridad internacional y estudios de conflicto por la Universidad de la Ciudad de Dublin. Experta en defensa legal y litigio estratégico sobre derechos humanos de migrantes y refugiados, así como una de las abogadas pioneras en el país en la defensa del derecho a libertad personal de migrantes detenidos en México.

² Coordinadora Regional, IDC Americas, autora y coordinadora del proyecto. Abogada con maestría en derecho internacional y desarrollo de la Universidad de Georgetown. Experta en incidencia legal y de políticas a favor de los derechos de los migrantes y refugiados a nivel internacional, y también en México y Centroamérica. Miembro del consejo fundador del Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración (INEDIM).

PRESENTACIÓN

Como Presidenta de la Coalición Internacional contra la Detención, me complace presentar este estudio que tan oportunamente aborda las alternativas a la detención migratoria en México e invita al gobierno a revisar y replantear sus prácticas y políticas migratorias en torno a la detención de personas migrantes, solicitantes de asilo, y refugiadas.

Organizaciones por todo el país han realizado diversos estudios que documentan las numerosas violaciones a derechos humanos que tienen lugar durante la detención migratoria. La IDC y sus organizaciones miembros han externado en diferentes ocasiones su preocupación por el tratamiento inhumano de migrantes en detención y los considerables efectos adversos que provoca en su salud física, mental y emocional. Es por ello que la IDC llevó a cabo esta investigación que busca no sólo explicar y analizar la detención migratoria en México en el marco de la legislación nacional, los estándares internacionales de derechos humanos, las políticas públicas y prácticas sociales y gubernamentales; sino también identificar las actuales y potenciales alternativas a la detención en México y las oportunidades para su implementación.

Con tal fin, la IDC se apoyó en su publicación *Existen Alternativas: Manual para la prevención de la detención innecesaria de migrantes*, que presenta el Modelo de Evaluación y Colocación Comunitaria (*Community Assessment and Placement model, CAP*), utilizado para evaluar la necesidad de detención

PREFACE

As President of this Coalition, I am pleased to present this timely report on alternatives to immigration detention in Mexico, which we urge the government to review and consider in revising its detention practices and policies as they relate to migrants, asylum-seekers, and refugees.

Several studies on immigration detention in Mexico have been done by different organizations throughout the country, documenting a number of human rights violations. The IDC and its partner organizations have raised serious concerns about the inhumane treatment of migrant detainees and the significant adverse effects that detention has on their physical, mental and emotional health. Thus, the IDC undertook this study not only to detail and analyze immigration detention practices in Mexico as they relate to national legislation, international human rights standards, public policy and social and governmental practices, but also to identify current and potential alternatives to detention in Mexico and ways to implement them.

To do this, the IDC has relied on its prior publication "There are Alternatives: A Handbook for Preventing Unnecessary Immigration Detention", which presents the Community Assessment and Placement (CAP) Model used to evaluate the necessity of detention and identify those persons best suited to release through alternatives to detention. This report builds upon that research by exploring the applicability of the CAP model in the complex Mexican migration context. Because Mexico is an origin, transit, destination and return

e identificar a las personas que pueden ser liberadas a través de la adopción de alternativas a la detención migratoria. Este estudio se basa en dicha investigación, explorando la adecuación del Modelo CAP al complejo contexto de la migración en México. En atención a que México es país de origen, tránsito, destino y retorno para las personas migrantes, el estudio se enfrenta al inmenso reto de evaluar la posible implementación de alternativas a la detención para la migración en destino y tránsito.

Como producto del ejercicio realizado, la IDC presenta diversas recomendaciones de política y práctica migratoria para garantizar el derecho a la dignidad y movilidad de las personas migrantes, solicitantes de asilo, y refugiadas mientras aguardan la resolución de su situación migratoria en el país. Aunque aún hay mucho que hacer y avanzar en el tema, el presente estudio constituye un excelente cimiento/pilar para continuar colaborando con el gobierno mexicano y las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo e implementación de alternativas a la detención que protejan y promuevan el bienestar de las personas sujetas al control migratorio y el Estado.

Anna Marie Gallagher

*Presidenta del Consejo Directivo
Coalición Internacional contra la Detención*

country for migrants, this study takes on the challenging exercise of evaluating possible implementation of alternatives to detention in both the destination and transit contexts.

As a result, the IDC has developed recommendations for policy and practice in order to guarantee respect for the human rights of migrants, asylum seekers and refugees as they await resolution of their migration situation in Mexico. While there is much work to be done, this study provides an excellent foundation from which to continue collaboration with the Mexican government and civil society organizations in order to implement alternatives to detention that protect and promote both the wellbeing of the state and of those subject to the immigration regime in Mexico.

Anna Marie Gallagher

*Advisory Committee President
International Detention Coalition*

ÍNDICE

Glosario	8
Resumen del estudio	12
Recomendaciones	37
Introducción	86
1. México en el Contexto de la Migración	89
1.1 El impacto de los flujos migratorios en tránsito en las políticas públicas	90
1.2 La legislación mexicana en materia migratoria	93
1.3 Actores gubernamentales y organizaciones civiles	96
2. La Detención Migratoria en México	103
2.1 La libertad personal versus la detención migratoria en México a la luz de la normatividad nacional e internacional de los derechos humanos	103
2.2 La libertad personal en materia migratoria: Un criterio bidireccional	111
2.3 Aspectos de legalidad y no arbitrariedad a considerar en la detención migratoria en México	116
3. Las Alternativas a la Detención Migratoria en México	120
3.1 La no detención de Niños, niñas y adolescentes no acompañados	122
3.2 La liberación de personas víctimas del delito y otras en situación de vulnerabilidad	133
3.3 Personas liberadas por vencimiento al plazo de 60 días de detención	137
3.4 Alternativas para personas solicitantes de asilo y personas sujetas a procedimiento o juicio	139
3.5 La liberación bajo custodia y garantía	142
4. Retos y Condiciones Favorables al desarrollo e Implementación de un Modelo de Alternativas a la Detención Migratoria	149
4.1 La participación de autoridades migratorias en la implementación de alternativas a la detención y la gestión de casos	153
4.2 La COMAR en el desarrollo de alternativas a la detención migratoria y la gestión de casos para personas solicitantes de asilo, refugiadas y en protección complementarias	157
4.3 Las organizaciones civiles en la gestión de casos y colocación en la comunidad de personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas	164
5. Conclusiones	170
Abreviaturas	172
Fuentes Consultadas	174

CONTENTS

Glossary	8
Summary Report	50
Recommendations	74
Introduction	86
1. The Mexican Migration Context	89
1.1 The impact of transit migration flows on public policy	90
1.2 Mexican immigration legislation	93
1.3 Government stakeholders and civil society organizations	96
2. Immigration Detention in Mexico	103
2.1 Personal freedom versus immigration detention in Mexico in light of national and international human rights norms	103
2.2 Personal freedom in the migration context: A double standard	111
2.3 Legality and non-arbitrariness as elements to consider in immigration detention in Mexico	116
3. Alternatives to Immigration Detention in Mexico	120
3.1 Non-detention of unaccompanied children	122
3.2 Release of victims of crime and other vulnerable groups	133
3.3 Release after 60 day maximum detention	137
3.4 Alternatives for asylum-seekers and those awaiting resolution on legal proceedings	139
3.5 Release through custody and bail	142
4. Challenges and Potential for the Development and Implementation of an Alternatives to Detention Model	149
4.1 Participation of immigration authorities in the implementation of alternatives to detention and case management	153
4.2 COMAR's role in the development of alternatives to immigrant detention and case management for asylum-seekers, refugees, and those with complementary protection	157
4.3 The role of civil society organizations in case management and community placement of migrants, asylum-seekers and refugees	164
5. Conclusions	170
Abbreviations	172
Selected Bibliography	174

GLOSARIO

GLOSSARY

ALOJAMIENTO

Término usado en la Ley de Migración que refiere a la permanencia en estaciones migratorias y estancias provisionales (ver **detención**); también se refiere, en términos generales, a la estancia temporal en instituciones públicas o privadas en condiciones privativas de la libertad

ALTERNATIVAS A LA DETENCIÓN

Toda legislación, política pública o práctica que permite a personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiada, refugiadas y migrantes residir en la comunidad con libertad de movimiento en tanto su situación migratoria se resuelve o mientras esperan su expulsión o deportación del país (International Detention Coalition [IDC], 2011a)

DETENCIÓN

La privación de la libertad o el confinamiento dentro de un lugar cerrado donde al solicitante de asilo no se le permite salir a su voluntad, incluso, aunque sin limitarse, prisiones o instalaciones de detención, centros de recepción cerrados, instalaciones o centros de retención (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR], 2012)

DETERMINACIÓN DEL INTERÉS SUPERIOR (DIS)

“Describe el proceso formal, dotado de garantías procesales estrictas, establecido para determinar el interés superior del niño, especialmente en la adopción de las decisiones importantes que le afecten. Debe asegurar la adecuada participación del niño sin discriminación, involucrar a las personas expertas en áreas relevantes encargadas de tomar las decisión y equilibrar todos los factores relevantes para valorar la mejor opción” (ACNUR, 2008)

LODGING

*Term used in the Immigration Law to refer to custody or stay in detention centers and provisional quarters (see **detention**); in general terms, also refers to temporary stay in public or private institutions in conditions that limit one's freedom*

ALTERNATIVES TO DETENTION

Any legislation, policy or practice that allows for asylum seekers, refugees, and migrants to reside in the community with freedom of movement while their migration status is being resolved or while awaiting deportation or removal from the country (International Detention Coalition [IDC], 2011a)

DETENTION

The deprivation of liberty, or confinement in a closed place from which a migrant, asylum-seeker, or refugee is not permitted to leave at will, including, though not limited to public or private prisons or purpose-built detention, closed reception or holding centers or facilities (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR], 2012)

BEST INTEREST DETERMINATION (BID)

“Describes the formal process with strict procedural safeguards designed to determine the child's best interests for particularly important decisions affecting the child. It should facilitate adequate child participation without discrimination, involve decision-makers with relevant areas of expertise, and balance all relevant factors in order to assess the best option” (ACNUR, 2008)

ESTACIONES MIGRATORIAS

Las instalaciones físicas que establece el Instituto Nacional de Migración (INM) “para alojar temporalmente a los extranjeros que no acreditan su situación migratoria regular” (Artículo 3 de la Ley de Migración)

DETENTION CENTERS

The physical buildings created by the National Migration Institute to temporarily hold foreigners in custody who cannot prove their regular migration status (Article 3 of the Immigration Law)

ESTANCIAS PROVISIONALES

Centros concentradores de personas migrantes habilitados para una estancia de 24 horas a 7 días antes del traslado a estaciones migratorias. Las estancias provisionales no forzosamente cumplen con los requisitos que establece el artículo 107 de la Ley de Migración (Secretaría de Gobernación [SEGOB], 2012)

PROVISIONAL QUARTERS

Centers for migrants built to accommodate stays of 24 hours to 7 days, before they are transferred to detention centers. Provisional quarters do not necessarily comply with requirements established by Article 107 of the Immigration Law (Secretaría de Gobernación [SEGOB], 2012)

GESTIÓN DE CASOS

Enfoque integral y coordinado de prestación de servicios utilizado para garantizar respuesta y apoyos ante personas con necesidades complejas. Aplicado en el contexto migratorio es una estrategia para apoyar y gestionar casos de personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas en situación irregular en la comunidad o en detención mientras su estatus migratorio se resuelve (IDC, 2011a)

CASE MANAGEMENT

A comprehensive and coordinated service delivery approach used to achieve continuity of care for clients with varied, complex needs. Applied in the migration context, it is a strategy to support and manage cases for migrants, asylum seekers, and refugees who have irregular status and are in living in the community or in detention centers while their migratory status is being resolved (IDC, 2011a)

INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO

“Describe de manera general el bienestar del niño. A raíz de cada caso es único, no se puede dar una definición general de lo que es el ‘interés superior’ del niño. Por esta misma razón, el ‘interés superior’ del niño debe de ser evaluado de manera individual, tomando en cuenta las características especiales de cada caso” (ACNUR, 2007)

BEST INTERESTS OF THE CHILD

“Broadly describes the well-being of a child. As each case is unique, a general definition of what is in the best interests of the child cannot be given. Therefore, the ‘best interests’ of the child need to be examined on an individual basis, taking into account the specific features of each case” (ACNUR, 2007)

NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES NO ACOMPAÑADOS

Niños, niñas y adolescentes que han sido separados, tanto de sus progenitores, como del resto de sus parientes y que no se hallen al cuidado de un adulto que, por ley o costumbre, sea el responsable de ello (ACNUR, 2008)

UNACCOMPANIED CHILDREN

Children who have been separated from both parents and other relatives and are not being cared for by an adult who, by law or custom, is responsible for doing so (ACNUR, 2008)

PERSONA MIGRANTE IRREGULAR

Una persona migrante que no tiene la autorización ni los documentos requeridos por las autoridades de inmigración para ingresar, transitar, permanecer o trabajar en un determinado país

PERSONA REFUGIADA

Persona que debido a “fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país” (Convención sobre el Estatuto de Refugiado de 1951 y su Protocolo de 1967); así como la persona ha huido de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público (Conclusión III, Declaración de Cartagena sobre Refugiados, 1984)

PERSONA SOLICITANTE DE ASILO

Personas que solicitan el reconocimiento de la condición de refugiado de conformidad con la definición de “refugiado” de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 u otro instrumento regional de los refugiados, así como a otras personas que buscan formas de protección complementarias, subsidiarias o temporales. Contempla también a aquellos cuyas solicitudes están siendo estudiadas en procedimientos de determinación de la condición, así como en otros procedimientos de admisibilidad, pre selección o similares y a quienes ejercen su derecho a solicitar una revisión judicial de su solicitud de protección internacional (ACNUR, 2012)

IRREGULAR MIGRANT

A person who does not have the required immigration authorisation, nor the required documents as defined by the government to enter, pass through, remain, or work in a country

REFUGEE

A person, who “owing to well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinions, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country” (Convention relating to the Status of Refugees, 1951 as modified by the 1967 Protocol); and persons who have fled their country because their lives, safety or freedom have been threatened by generalized violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violation of human rights or other circumstances which have seriously disturbed public order (Cartagena Declaration on Refugees, Conclusion III, 1984)

ASYLUM-SEEKER

Persons applying for refugee status pursuant to the definition of a “refugee” in the 1951 Convention and 1967 Protocol relating to the Status of Refugees (“1951 Convention”) or any regional refugee instrument, as well as other persons seeking complementary, subsidiary or temporary forms of protection, also refers to those whose claims are being considered within status determination procedures, as well as admissibility, pre-screening or other similar procedures, and to those exercising their right to seek judicial review of their request for international protection (ACNUR, 2012)

PRESENTACIÓN

La medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria, para la regularización de su estancia, el retorno asistido o la deportación (Artículo 3 frac. XX y 99 de la Ley de Migración). Ver **detención**

*The measure ordered by the National Migration Institute that determines the detention of a foreigner who cannot prove regular migration, who shall be temporarily held in a detention center while awaiting regularization, voluntary return or deportation (Article 3, Fraction XX and 99, Immigration Law). See **detention***

PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD

Cualquier forma de detención, encarcelamiento, institucionalización, o custodia de una persona, por razones de asistencia humanitaria, tratamiento, tutela, protección, o por delitos e infracciones a la ley, ordenada por o bajo el control de facto de una autoridad judicial o administrativa o cualquier otra autoridad, ya sea en una institución pública o privada, en la cual no pueda disponer de su libertad ambulatoria

DEPRIVATION OF LIBERTY

Any form of detention, imprisonment, institutionalisation, or custody of a person for reasons of humanitarian assistance, treatment, guardianship, protection, or due to crimes or violations of the law, ordered by or under control de facto of a judicial, administrative or other authority, in either a public or private institution in which one is not allowed to leave at will

PUESTA A DISPOSICIÓN

Acto material mediante el cual una autoridad en ejercicio de sus funciones lleva a cabo la entrega física de una persona extranjera al Instituto para que verifique su situación migratoria (Artículo 3 frac. XXIII Reglamento de la Ley de Migración)

TRANSFER OF CUSTODY

The material act in which an authority, abiding by his or her duties, transfers custody of a foreigner to the National Migration Institute in order to verify his or her migratory status (Article 3, Fraction XXIII, Rules of Procedure of the Immigration Law)

TUTOR

Persona asignada por vía judicial, administrativa o *ipso jure* que vele por los derechos y represente legalmente los intereses de los niños, niñas, y adolescentes migrantes que carecen, temporal o definitivamente, de la protección parental

GUARDIAN

A person assigned by a judicial, administrative or ipso jure order to safeguard and legally represent the rights and interests of migrant children and adolescents who temporarily or definitively lack parental protection

RESUMEN DEL ESTUDIO

Cada año miles de personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas ven coartado su derecho a la libertad personal y libertad de movimiento en países como Australia, Estados Unidos, Israel, Grecia, España, Turquía, Egipto, Israel y Hungría, entre las otras naciones de destino y tránsito de personas que conforman la larga lista de las que practican material y formalmente la detención por motivos migratorios. En el continente americano, uno de los pocos países que han establecido la detención como parte de su política y práctica migratoria es México. Un promedio de 70 mil personas migrantes internacionales - que en su mayoría intentan llegar a los Estados Unidos o a Canadá - son detenidas cada año por las autoridades migratorias mexicanas.

Entre los mecanismos de control migratorio que tienen un particular impacto en las personas migrantes internacionales destaca la detención con motivo de su ingreso o permanencia en un país sin una situación migratoria regular, es decir, sin contar con la autorización ni los documentos requeridos por las autoridades de migración del Estado receptor.

Los motivos que los diferentes Estados aducen para justificar la detención migratoria como un mecanismo de control migratorio son diversos, y en su mayoría contrarios a los estándares e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, no sólo en sus fines, sino también en aspectos como la duración de la detención, los procedimientos y mecanismos implementados para dictar la medida privativa de la libertad y la ausencia de medios de defensa y/o recursos judiciales de las personas para impedir o terminar con el confinamiento forzado.

La Coalición Internacional contra la Detención (*International Detention Coalition*, IDC) ha elaborado el presente estudio diagnóstico de la situación de la detención migratoria en México, con el objetivo de describir y analizar este fenómeno tanto a nivel legislativo como de políticas públicas y prácticas gubernamentales y sociales. Esto posibilitará identificar alternativas vigentes o potenciales a la detención migratoria en el país, así como los espacios de oportunidad para su desarrollo e implementación.

El eje orientador del presente estudio es la experiencia y trabajo previo de IDC en la identificación y diseño de modelos alternativos a la detención, fundamentalmente a partir del informe *Existen Alternativas: Manual para la prevención de la detención innecesaria de migrantes*, que elabora el Modelo de Evaluación y Colocación Comunitaria (*Community Assessment and Placement Model*, CAP). Éste define a las alternativas a la detención como “toda legislación, política pública o práctica que permite a solicitantes de asilo, refugiados y migrantes residir en la comunidad con libertad de movimiento en

tanto su situación migratoria se resuelve o mientras esperan su expulsión o deportación del país” (pág. 2). El CAP identifica y plantea los mecanismos a seguir en la evaluación de la necesidad de la detención migratoria, propone la adopción y adecuación a cada situación de medidas alternativas, y aborda los beneficios de su implementación tanto por la significativa reducción de costos para el erario, como por la efectiva protección de la salud, la dignidad y bienestar de las personas que propicia.

Durante el trabajo de investigación y análisis (de junio a noviembre de 2012), se consideraron elementos cualitativos y cuantitativos, cuando fue factible, en materia de detención migratoria en México y sus alternativas. La investigación fue elaborada, por un lado, a partir de la búsqueda de las principales disposiciones en la legislación nacional e internacional en materia migratoria, y por el otro examinando los criterios judiciales, reportes, presentaciones, informes temáticos y artículos especializados. Todos éstos abordan las materias de derechos humanos, detención, migración, infancia y asilo, y fueron elaborados por diferentes autores: organizaciones civiles, académicos, instituciones públicas y organismos nacionales e internacionales.

Adicionalmente, se llevaron a cabo 32 entrevistas y/o reuniones con actores estratégicos de la sociedad civil y proveedores de servicios, así como agencias internacionales, oficinas consulares y autoridades gubernamentales especializadas en materia de asilo, migración e infancia. De esta forma fue posible recabar información y datos cualitativos sobre la situación de detención de las personas migrantes y solicitantes de asilo con diferentes perfiles, así como en relación con los retos y buenas prácticas existentes en materia de prevención de la detención innecesaria y medidas alternativas.

El estudio cuenta con cuatro secciones: i) el contexto de la migración en México, así como el impacto de los flujos migratorios en tránsito en el diseño e implementación de las políticas públicas y prácticas migratorias; ii) el marco jurídico y práctico en materia de detención; iii) las medidas alternativas a la detención, y iv) las buenas prácticas y retos que se presentan en la atención y asistencia de personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas, con miras a la detección de mecanismos de gestión de casos, para la implementación de modelos de alternativas a la detención.

A la luz de los hallazgos de la investigación y el Modelo CAP, se formulan también recomendaciones de políticas públicas, mejora legislativa y prácticas migratorias, tendientes a prevenir y reducir la detención migratoria innecesaria de personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas en México.

1. LA DETENCIÓN MIGRATORIA EN EL CONTEXTO DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS IRREGULARES EN MÉXICO

Al finalizar el siglo pasado, la condición de México como país de tránsito para migrantes internacionales provenientes de Centroamérica y en menor medida del Caribe, Sudamérica, África, Medio Oriente y Asia era una característica que definía su contexto migratorio. Esto, sumado a la realidad nacional e internacional, provocó que en los últimos doce años la temática migratoria, junto con el órgano ejecutor de la legislación y política migratorias, el Instituto Nacional de Migración (INM), experimentaran un proceso de transformación y redefinición, que se tradujo en el reforzamiento de las medidas de control migratorio, particularmente de aquellas dirigidas a detectar y retornar la migración irregular en tránsito por el país.

La detención obligatoria de personas que ingresan o permanecen en el país de manera irregular se enmarca - tanto a nivel normativo como de políticas y prácticas migratorias - en la lógica de los flujos cíclicos de tránsito y el retorno de personas. Ésta opera, en gran medida, gracias a la progresiva habilitación estructural y práctica de la detención migratoria consolidada en los últimos diez años. Su fundamento legal se fortaleció antes de la promulgación - en 2011- de la Ley de Migración (LM) y, posteriormente, del Reglamento de la Ley de Migración (RLM).

Si bien la posibilidad de detener personas por motivos migratorios existía legalmente desde finales de los '40, fue hasta la década pasada, durante la vigencia de la Ley General de Población y su Reglamento, que la detención se reforzó en su aplicación, y se convirtió en la regla de actuación migratoria aplicada comúnmente ante la migración irregular. La política migratoria de gestión de flujos instaurada a inicios de la década pasada se replica en el actual marco jurídico migratorio, y se centra en la identificación, aprehensión, puesta a disposición e inmediata detención de las personas que no comprueban su situación migratoria regular, tras lo cual procede a su retorno masivo o deportación en el menor tiempo posible. Al tener como objetivo la gestión rápida y expedita de los flujos migratorios, en la práctica común - basada en acuerdos de repatriación con diversos países - son pocas las distinciones que se realizan de acuerdo a la edad o el género, al principal motivo de la migración o las circunstancias del viaje, y no se distingue entre tipos de flujo migratorio ni otras situaciones específicas de las personas.

La falta de identificación de situaciones particulares de parte de los funcionarios de migración, a su vez, aumentó la vulnerabilidad de las personas en situación irregular en el país y condujo a graves y cuantiosas violaciones a los derechos humanos, cometidas tanto antes como durante la detención. A la ausencia de posibilidades reales para demandar o hacer valer los derechos humanos se suma el contexto conflictivo que ha

prevalcido en el país en los últimos seis años, que agudiza y profundiza las afectaciones contra personas en situación irregular, en especial las que transitan hacia el norte del continente.

Lo anterior motivó al Estado a generar respuestas específicas ante situaciones y condiciones de vulnerabilidad concretas de la población en situación irregular: entre ellas los convenios de colaboración del INM con la Procuraduría General de la República para la persecución de delitos contra migrantes y la creación de los Oficiales de Protección a la Infancia (OPIs). Con la promulgación de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria (LRPC) y su Reglamento (RLRPC), se designó formalmente a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) como la autoridad competente en la materia, y en la reciente LM se incluyeron algunas dependencias gubernamentales de los diferentes niveles de gobierno - como la Secretaría de Salud (SS) y los sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) - para permitirles asumir un papel activo en estos asuntos.

Pese a reconocer la necesidad de identificar y brindar tratamientos diferenciados a las personas en situación irregular, aún se presentan retos importantes para el Estado, en cuanto a la garantía, respeto y protección de los derechos humanos de las personas en migración. Se trata en especial del derecho a no ser objeto de detenciones ilegales y arbitrarias, el derecho al debido proceso y a la protección judicial ante determinaciones migratorias adversas. Así, por ejemplo, una de las grandes ausencias es la intervención de las defensorías públicas para brindar representación jurídica a las personas durante los procedimientos migratorios y ante actos de autoridad como la detención.

Frente a la política migratoria de gestión de flujos y a la agudización de las violaciones a los derechos humanos de las personas en la migración, la participación de organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales se ha incrementado respecto a la de hace cinco años. Además, algunas organizaciones dedicadas a la atención de otras temáticas o poblaciones vulnerables actualmente incluyen a la población migrante internacional en sus programas y labores. En particular, la sociedad civil y algunas ONG se han inclinado hacia la asistencia humanitaria de las personas en tránsito, y también realizan actividades de monitoreo, investigación, incidencia y difusión de sus derechos humanos. Sin embargo, son aún pocas las organizaciones que ofrecen representación legal a personas detenidas en estaciones migratorias, y menos aún las que inician acciones legales contra la detención, deportación o retorno y aquellas que ofrecen apoyo y asistencia para la regularización migratoria e integración local.

Las organizaciones que prestan servicios jurídicos, sociales y humanitarios han contribuido al desarrollo de la gestión de casos y abonan a las capacidades disponibles

en la sociedad para brindar atención y asistencia a las personas migrantes. Esto, a su vez, tiene un impacto positivo para la construcción, desarrollo e implementación de modelos alternativos a la detención migratoria.

2. LA DETENCIÓN EN EL NUEVO MARCO JURÍDICO MIGRATORIO Y DE ASILO

El marco jurídico de la LM y el RLM contiene avances en la garantía y respeto a los derechos humanos de los migrantes internacionales y establecen como principios rectores de la política migratoria, sin distinción de origen nacional o status migratorio los siguientes: a) el respeto y garantía de los derechos humanos de las personas migrantes, b) el deber de protección a la infancia y c) la toma de decisiones basada en el interés superior de niños, niñas y adolescentes. Esto, a su vez, tiene un impacto favorable en materia de detención y medidas alternativas. Asimismo, la LM y el RLM contemplan procedimientos y mecanismos especiales para personas en situación de vulnerabilidad, solicitantes de asilo o personas con destino en México. Con esto se reconoce la necesidad de identificar las circunstancias de cada caso y de darles un tratamiento diferenciado.

Sin embargo, entre los retos aún presentes destaca la detención de personas fundamentalmente a causa de su situación irregular. Conforme a la LM y el RLM, el primer elemento relevante en relación a la detención migratoria es la adopción de procedimientos diferenciados o criterios bidireccionales sobre la necesidad de la misma. Por un lado, existe una presunción de libertad cuando la persona acude al INM para regularizar su situación migratoria, mientras que hay una presunción de detención cuando es la autoridad migratoria quien ‘descubre’ que una persona no comprueba su situación migratoria regular. Un criterio similar se adopta para las personas que solicitan el reconocimiento de la condición de refugiado, pues se distingue entre aquellas que solicitan asilo después de haber sido detenidas por el INM debido a su situación irregular, y aquellas que, al carecer de los documentos de regular estancia, acuden ante la COMAR como primera instancia.

2.1 Presunción de libertad

La presunción de libertad prevista por el artículo 136 de la LM (responsabilidad de las autoridades y funcionarios migratorios) es el único supuesto gracias al cual las personas en situación irregular no son objeto de detención al acudir al INM para regularizar su situación migratoria. Pese a esto, carece de mecanismos claros y definidos de protección para impedir que la persona con un trámite migratorio pendiente sea detenida cuando sea objeto de una verificación o revisión migratoria. Por lo tanto, se requieren medidas para reforzar el principio de libertad, a fin de impedir prácticas contrarias al acatamiento de dicho artículo. Asimismo, el INM, en observancia del principio de no discriminación e interés superior del

niño, debe establecer mecanismos para que los adolescentes migrantes no acompañados que deseen regularizar su situación migratoria gocen de la protección contra la detención que ofrece la presunción de libertad. El artículo 171 de la LM conduce a suponer que el INM tiene facultades para iniciar y resolver la situación migratoria de niños, niñas y adolescentes (NNA) no acompañados; sin embargo, su actuación puede ser discrecional cuando se trata de NNA en el supuesto previsto por el artículo 136 de la LM.

En el caso de solicitantes de asilo en situación irregular, la presunción de libertad forma parte del procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiados; sin embargo en este caso opera a través de medidas alternativas a la detención (la imposición al solicitante de restricciones geográficas a la libertad de movimiento, registros de control y comparecencias periódicas). El incumplimiento de estas condiciones provoca perder la protección contra la detención migratoria, y dar por concluida por abandono la solicitud de asilo. El procedimiento sólo puede reanudarse en vía excepcional (art. 24, 25 RLRPC). En cuanto a la infancia no acompañada que solicita asilo directamente ante la COMAR, ésta tiene acceso efectivo al procedimiento y, en los casos de los cuales se tuvo conocimiento, los NNA fueron canalizados a instituciones de asistencia privada que les brindan alojamiento y atención.

Si bien bajo el criterio de presunción de libertad se implementan, en alguna medida, las alternativas a la detención, no se cuenta con datos estadísticos que permitan conocer su efectividad, las personas que se han visto favorecidas por estos mecanismos, y los resultados alcanzados.

La práctica migratoria suele respetar la presunción de libertad para personas migrantes que solicitan su regularización o el reconocimiento de la condición de refugiado; no obstante, es importante fortalecer estos mecanismos para evitar la detención de personas migrantes o solicitantes de asilo que acuden ante cualquiera de las dos instancias.

2.2 Presunción de detención

La presunción de detención no debería tener cabida en la política y práctica migratoria. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) es clara en relación a las facultades migratorias y el derecho a la libertad personal. Por un lado, el artículo 11 de la CPEUM construye la función migratoria en torno a la libertad de tránsito, lo que hace a las alternativas a detención compatibles con sus facultades; y, por otro, la detención y su regulación en la LM es inconstitucional, dado que el artículo 21 establece un plazo máximo de 36 hrs. para cualquier arresto por infracciones de carácter administrativo. Aún en acatamiento al término que este artículo constitucional establece, la detención debe satisfacer garantías de debido proceso y protección judicial.

Adicionalmente, a partir de la reforma en materia de derechos humanos de 2011, la interpretación del derecho a la libertad personal debe regirse conforme a la Constitución y a los tratados internacionales de derechos humanos, así como por el principio *pro homine*, sobre la base de la no discriminación. En esta lógica, conforme al contenido de los artículos 1º y 7º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y 1º, 7º y 9º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), entre otros instrumentos internacionales, la presunción de detención obligatoria de personas en situación migratoria irregular no es compatible con el respeto y garantía al derecho a la libertad personal y el principio de no discriminación, entre otros.

Pese a lo anterior, la LM y el RLM establecen que todas las personas en situación irregular detectadas en una revisión o verificación migratoria deben ser ‘presentadas’ y permanecer ‘alojadas’ en estaciones migratorias o estancias provisionales. La presentación es la medida mediante la cual se determina la detención de la persona y por tanto, su ‘alojamiento’ o privación de la libertad. En este supuesto de detención obligatoria, cuyo elemento fundamental es la situación migratoria irregular, se encuentra la mayoría de las personas migrantes y solicitantes de asilo en el país.

Así, la detención obligatoria en México es notoriamente incompatible con: a) el principio de presunción de libertad que debe primar para todas las personas en migración con independencia de su calidad migratoria; b) el principio de excepcionalidad de la detención, y c) la obligación de evaluar las circunstancias de cada persona a la luz de los principios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, de forma previa a la privación de la libertad.

Conforme al principio de excepcionalidad de la detención, íntimamente ligado al de presunción de libertad, las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas no deben ser objeto de detención, salvo en circunstancias excepcionales, y aún así por el menor tiempo posible y siempre que la autoridad demuestre que no existen otras alternativas posibles menos intrusivas. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha manifestado que el estándar de excepcionalidad en materia migratoria ‘debe considerarse aún más elevado debido a que las infracciones migratorias no deben tener un carácter penal’.

A pesar de que México no sanciona penalmente el ingreso o permanencia irregular de las personas migrantes en el país, la detención obligatoria a causa de la situación migratoria irregular tiene el efecto de criminalizar y sancionar a las personas migrantes y solicitantes de asilo fuera de proceso penal, sin garantías de debido proceso, supervisión judicial y en sede administrativa.

Asimismo, la presunción de detención obligatoria tiende a provocar que las autoridades migratorias realicen una inadecuada, ineficiente e incorrecta identificación de las diferentes situaciones que presentan las personas migrantes, en especial aquellas para las cuales la ley reconoce una alternativa a la detención, o bien que, atendiendo a los principios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, deberían estar en libertad y acceder a una medida alternativa. De ahí que, además de contravenir los estándares nacionales e internacionales en materia de libertad personal, la detención migratoria obligatoria puede lesionar otros derechos de las personas, así como viciar el ejercicio de la función migratoria.

3. ELEMENTOS DE LEGALIDAD Y NO ARBITRARIEDAD DE LA DETENCIÓN MIGRATORIA EN MÉXICO

La detención es uno de los aspectos migratorios más complejos y menos claros de la legislación en materia migratoria. Además de no ajustarse al principio de excepcionalidad, al regularse la detención sin la precisión suficiente se afecta su legalidad y se posibilita la detención arbitraria. Como se ha señalado, el principal motivo de la detención en México consiste en carecer de una situación migratoria regular, a partir de lo cual la LM y el RLM establecen que la detención tiene por objeto dar seguimiento al procedimiento administrativo migratorio, la regularización de la estancia, la asistencia para el retorno (Art. 3:XX LM) y la deportación.

La detención inicia con el *acuerdo de presentación* que debe emitir la autoridad migratoria en un plazo no mayor a 36 horas, contadas a partir de que las personas en situación irregular son puestas a disposición de la misma. Una vez que se emite el acuerdo de presentación se establece que el plazo máximo de detención es de 15 días hábiles, mismo que excede el límite permitido por el artículo 21 de la CPEUM para la afectación de la libertad personal por una autoridad administrativa. Adicionalmente, al regularse en días hábiles, esta medida soslaya que la libertad personal es un derecho cuya valía implica que su afectación se compute por horas y días naturales: una hora transcurrida en privación de la libertad, sin que medie más razón que el ser día inhábil, convierte a la medida en ilegal y arbitraria a la luz de la CPEUM y los tratados internacionales.

Lo anterior también es de observarse en relación a las excepciones al plazo máximo: conforme al artículo 111 de la LM, párr. XII, 1 - 4, la detención puede prolongarse de 15 a 60 días hábiles, mediante mandamiento escrito fundado y motivado, cuando exista imposibilidad de llevar a cabo el retorno o la deportación de las personas migrantes en situación irregular, bajo los siguientes supuestos:

- i. Que no exista información fehaciente sobre su identidad y/o nacionalidad, o exista dificultad para la obtención de los documentos de identidad y viaje;
- ii. Que los consulados o secciones consulares del país de origen o residencia requieran mayor tiempo para la expedición de los documentos de identidad y viaje;
- iii. Que exista impedimento para su tránsito por terceros países u obstáculo para establecer el itinerario de viaje al destino final;
- iv. Que exista enfermedad o discapacidad física o mental médicamente acreditada que imposibilite viajar al migrante presentado.

Bajo estos supuestos, la LM prevé que la persona debe recibir notificación de la ampliación del plazo de detención durante los siguientes tres días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente al vencimiento del término de 15 días. Si bien es deseable que se prevea la notificación de los fundamentos y motivos para la detención (artículo 234 RLM), éste es el único supuesto en el que ocurre dicha notificación; no se aprecia causa justificada para afectar el derecho a la seguridad y certidumbre jurídica por un periodo de tres días.

La LM también contempla la detención prolongada e indefinida de las personas que eligen ejercer acción legal en defensa de sus derechos en materia migratoria, lo cual es violatorio de los derechos a la igualdad, libertad personal, protección judicial, acceso a la justicia, garantías procesales e incluso del derecho a solicitar y recibir asilo, por varias razones. En primer lugar, al hacerse depender la duración de la detención de la conclusión y firmeza de los recursos o medios de defensa legal interpuestos, se viola el derecho a libertad personal y seguridad jurídica ante la ausencia de un plazo certero. Asimismo, la violación a toda una gama de derechos se verifica cuando se hace depender y correlaciona su respeto y garantía con la afectación directa y la renuncia a otros derechos. Finalmente, al aplicar la norma por cuestiones inherentes a la situación migratoria, tiene el efecto de disuadir y sancionar a las personas de su intención de ejercer sus derechos, lo que la convierte en una norma arbitraria, cuya finalidad es incompatible y contraria al respeto de los derechos humanos y, en ese sentido, también lo ha expresado la Corte Interamericana de Derechos Humanos al señalar que la prolongación indebida de la detención de personas migrantes constituye una medida punitiva (Vélez Loor vs. Panamá, párr. 117).

Así, además de lo cuestionable de los plazos de detención ya señalados, la regulación de la detención migratoria en México carece de disposiciones y mecanismos que obliguen a un análisis individualizado de la misma. A fin de garantizar la legalidad y no arbitrariedad de la detención, es deber de los Estados evaluar la procedencia de la detención migratoria y justificarla plenamente. No es suficiente que la legislación mexicana establezca la detención, ni el listado de supuestos o causales que la habilitan para que sea acorde a derecho: es necesario que las autoridades migratorias evalúen en cada caso concreto si la afectación de la libertad es absolutamente indispensable para lograr los fines

legítimos que persigue el Estado, en atención a los criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad. Si la detención persigue un fin ilegítimo - como sería disuadir o castigar el ingreso irregular o el ejercicio de derechos - será arbitraria en sí misma, conforme lo dicta el derecho internacional.

Adicionalmente, aún ante un fin legítimo - por ejemplo lograr la comparecencia de las personas en los procedimientos migratorios - ninguna de las razones y objetivos que plasma la ley para la detención son suficientes para justificar su necesidad y el fin que persigue, sobre todo ante la ausencia de un análisis individualizado, que tome en cuenta otras medidas menos intrusivas.

En suma, la normativa migratoria en materia de detención transgrede la norma nacional e internacional de los derechos humanos, ya que carece de una expresión clara y exhaustiva de: a) la obligación en evaluar caso a caso la necesidad de la detención; b) la obligación de considerar medidas alternativas a la detención en cada caso; c) los medios o recursos de defensa legal para oponerse a la detención; d) los mecanismos de revisión periódica, judicial o administrativa, para evaluar la legalidad de la detención, con facultades suficientes para la excarcelación; e) la designación del momento procesal oportuno para interponer medios de defensa u oponerse a la detención; f) las garantías procesales frente a la detención, y g) normas que reconozcan el derecho a no ser objeto de detención. En este sentido, la única garantía específica que ofrece el marco legal en materia de libertad personal es el derecho a ser informado sobre la posibilidad de constituir fianza en términos del artículo 102 de la Ley.

4. LAS ALTERNATIVAS A LA DETENCIÓN MIGRATORIA EN MÉXICO

De acuerdo con la definición de las alternativas a la detención del CAP, cabe señalar que la alternativa por excelencia ante la detención es aquella que no implica una restricción a la libertad de tránsito o alguna forma privativa de la libertad, es decir, aquella que parte de la presunción de libertad y del principio de excepcionalidad de la detención migratoria. Existen diversas alternativas a la detención que, de acuerdo a las circunstancias de cada caso, establecen diferentes niveles de restricción a la libertad de movimiento y de supervisión gubernamental, o que incorporan en su seguimiento un enfoque de gestión de casos. En el nuevo esquema migratorio se observa que en la legislación, política y prácticas migratorias, la presunción de libertad sólo opera lisa y llanamente respecto a personas que acuden ante el INM o la COMAR a regularizar su situación migratoria o solicitar el reconocimiento como refugiados.

Para personas migrantes, solicitantes de asilo o refugiadas en situación irregular identificadas por el INM se prevén otras medidas alternativas para su liberación,

como la inmediata canalización de niños, niñas y adolescentes a las instancias del sistema DIF federal, local o municipal para su estancia y atención adecuada, la no permanencia de personas víctimas de trata u otros delitos y de personas en situación de vulnerabilidad en las estaciones migratorias, la liberación de las personas que exceden los 60 días de detención con independencia de que sean vulnerables, la estancia por razones humanitarias para solicitantes de la condición de refugiados y, en términos generales, la custodia y la garantía para cualquier otra persona migrante y aquellas en destino.

Todas las alternativas a la detención están establecidas en la normatividad, pero carecen de criterios claros de procedencia, o bien requieren de la satisfacción de condiciones o requisitos que limitan el acceso. No obstante, el hecho de que el nuevo esquema migratorio intente distinguir y responder a realidades migratorias diferenciadas, y que reconozca que la detención es contraria a la protección y a los derechos de las personas (e innecesaria en una gran variedad de situaciones), constituye un primer paso que posibilita el desarrollo de programas, prácticas, medidas y mecanismos para una efectiva aplicación de alternativas a la detención.

4.1 Niños, niñas y adolescentes en la migración

La LM y el RLM establecen que todos los NNA migrantes no acompañados deben ser canalizados al DIF Nacional o a los sistemas estatales, municipales o del D.F., ‘con el objeto de privilegiar su estancia en lugares donde se les proporcione la atención adecuada, mientras se resuelve su situación migratoria’ (Art. 112, inciso 1 LM). Tal disposición, atendiendo a los principios *pro homine* y de interpretación conforme, señala a la detención como innecesaria e indeseable. Asimismo, al establecerse la no detención de NNA migrantes no acompañados se abre una oportunidad para la construcción de modelos de alternativas a la detención migratoria, así como la obligación de adoptar programas y medidas que hagan efectiva la presunción contra la detención.

La protección contra la detención por motivos migratorios de NNA no se prevé en la legislación de manera generalizada y absoluta, como correspondería de acuerdo a los principios de interés superior del niño, no discriminación y protección integral a los derechos de la infancia. En principio, excluye a niños, niñas y adolescentes que se encuentran acompañados de quien legalmente sea responsable de brindarles protección o cuidado. Esto deja de considerar que el Estado tiene el deber de proteger y velar por el interés superior del niño con independencia de que se encuentre acompañado y, en especial, cuando sus padres o familiares estén imposibilitados, por su propia detención, a proveerles de la debida protección.

La canalización inmediata de NNA no acompañados tampoco se prevé desde el momento en que son identificados durante una verificación o revisión migratoria, como correspondería a la adecuada protección de la infancia contra la detención. Conforme al artículo 112 de la LM, los NNA no acompañados son ‘puestos a disposición’ del INM, quedan bajo su custodia y posteriormente son canalizados, de tal suerte que se requeriría una reforma legislativa a efecto de impedirlo. Aún en ausencia de esta reforma, en la práctica podrían implementarse mecanismos para que la puesta a disposición ante el INM fuese sólo formal, y que los menores fueran canalizados física e inmediatamente a las instancias correspondientes. Asimismo, se requeriría adoptar criterios para evaluar la edad o situación de vulnerabilidad previos a la canalización, ya que actualmente la LM y el RLM no prevén una actuación diferenciada en razón de la edad o situación de vulnerabilidad durante la verificación o revisión migratoria.

Otro elemento a considerar es que, aunque existen ciertas capacidades instaladas para que los sistemas DIF provean de estancia y atención integral a NNA migrantes no acompañados, en práctica y hasta el momento la canalización al DIF es un procedimiento excepcional, y la detención migratoria la regla. Por un lado, el INM no realiza de manera sistemática los esfuerzos operativos necesarios para canalizar a NNA a los sistemas DIF y, por el otro, al interior de los sistemas DIF existen criterios legales y operativos de recepción que son discriminatorios en razón del origen no nacional, género o edad de los NNA.

Asimismo, en las instituciones parece prevalecer la visión según la cual la labor de los sistemas DIF es subordinada a la función migratoria. Esta visión privilegia aspectos migratorios sobre la protección de NNA, y se refleja en la actual LM, al establecerse que la infancia migrante no acompañada se encuentra bajo ‘la custodia’ del INM y que su canalización a las instancias DIF se adopta en tanto se resuelve su situación migratoria. Además, la LM establece que la valoración y determinación del interés superior del niño compete fundamentalmente al INM, ya que la participación de la COMAR sólo procede para NNA solicitantes de asilo, y la de otras dependencias o instituciones como el DIF se limita a casos cuya ‘complejidad’ requiera de una decisión interinstitucional.

Lo anterior contradice los derechos, recomendaciones y estándares nacionales e internacionales en materia de infancia. Conforme a éstos, la protección estatal a los derechos de NNA no puede depender de aspectos migratorios, ni la valoración y determinación de su interés superior recaer en una instancia cuyos objetivos entran o pueden entrar en conflicto con el interés superior del niño, como es el INM.

Los sistemas DIF de la República son, a la luz de la Ley General de Salud, el Código Civil Federal y la Ley de Asistencia Privada entre otras, las instancias especializadas y

competentes legalmente para brindar la protección y atención que requieran NNA migrantes. Conforme a su marco jurídico, el DIF debe proveer de asistencia social a NNA que se encuentren en situación de riesgo por ser migrantes o por el abandono o ausencia de los progenitores en el cumplimiento y garantía de sus derechos. En este sentido, son servicios básicos de asistencia social a cargo del DIF el ejercer la tutela, la prestación de servicios de asistencia jurídica y de orientación social, brindar atención en establecimientos especializados y la protección de los derechos de NNA (Art. 9, 12 LAS). Esto implica con claridad que el papel del DIF en materia de infancia migrante es legamente mucho más amplio que el que actualmente realiza y se le reconoce en la LM.

Aun reconociendo que México no cuenta con un sistema integral de protección a la infancia, la situación práctica y legal antes descrita coarta la función primordial de protección y atención integral de los sistemas DIF, provoca que sus capacidades reales de acogida y atención sean aún más reducidas, y que la protección a NNA migrantes no acompañados se supedita a consideraciones de índole migratoria.

A los retos descritos cabe agregar uno más: el número comparativamente reducido de NNA migrantes canalizados y recibidos por los sistemas DIF carece de libertad de movimiento, ya que los albergues o lugares de acogida de esa institución son a puertas cerradas o no se permite la salida. De tal suerte que, hasta el momento, la canalización al DIF no se traduce en una alternativa a la detención para NNA no acompañados, sino se trata de una detención en sede alterna o distinta de la migratoria.

En relación a NNA solicitantes de asilo en detención, las leyes especializadas no distinguen entre acompañados o no acompañados, por lo que cualquier medida para protegerles contra la detención puede incluir a miembros de su familia que le acompañan, en aras del interés superior del niño y del principio de unidad familiar. Conforme al artículo 20 de la LRPC se deben de tomar todas las medidas necesarias para que la COMAR garantice asistencia institucional a solicitantes de asilo que puedan encontrarse en situación de vulnerabilidad, en especial de niños, niñas y adolescentes. Tales medidas comprenden la facultad de la COMAR de solicitar al INM el traslado de solicitantes de asilo en detención a una institución especializada (Art. 62 RLPC) o de una institución especializada a otra (Art. 63 RLPC). Estas instituciones pueden prestar diversos servicios y no es indispensable que sean a puertas cerradas.

Por otra parte, y con independencia de otros motivos de vulnerabilidad, la COMAR cuenta con disposiciones legales nacionales e internacionales, como la no detención por ingreso irregular del art. 31 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, y la posibilidad de regularizar la estancia de solicitantes de asilo en tanto se resuelve su procedimiento conforme al artículo 52 fracc. V de la LM. Ambos le permiten proteger a todo solicitante o grupo familiar en que se encuentren NNA, contra la detención en Estaciones Migratorias.

4.2 Personas víctimas de delitos, trata y otras especialmente vulnerables

Además de NNA migrantes, en México se consideran personas migrantes en situación de vulnerabilidad a las víctimas, ofendidos o testigos de delitos graves cometidos en territorio nacional, mujeres embarazadas, adultos mayores, personas con discapacidad, indígenas y también personas con necesidades médicas o psiquiátricas, entre otras. Frente a estas condiciones de vulnerabilidad, la LM adquiere un compromiso y deber en la identificación, trato y atención diferenciada a personas migrantes en situación irregular que, en el artículo 185 del RLM, se refrenda con el deber de instrumentar acciones y medidas dentro de los procedimientos que permitan la identificación y atención.

Las personas en situación de vulnerabilidad, al contar con un régimen procesal y de atención diferenciado, pueden acceder y contar con mecanismos alternativos a la detención migratoria. El INM tiene el deber de evitar que las víctimas de trata en situación irregular permanezcan en detención migratoria. Si bien no existe motivo para ello, esto se contradice con la detención en estaciones migratorias en primera instancia, que tiene lugar al carecer de situación migratoria regular. En los demás casos de personas en situación de vulnerabilidad, se deben tomar ‘las medidas pertinentes a fin de que si lo requieren se privilegie su estancia en instituciones públicas o privadas especializadas que puedan brindarles la atención que requieren’ (Art. 113 LM). Esto es, las personas en detención pueden ser colocadas en instituciones a puertas abiertas que les brinden alojamiento y atención. El privilegiar su estancia en otras instituciones no implica que se les mantenga privadas de la libertad o en instituciones a puertas cerradas. En ese sentido, la canalización o celebración de convenios con dependencias gubernamentales e instituciones públicas o privadas (Art. 72, 73 LM), son también favorables para la implementación de alternativas a la detención en lugares a puertas abiertas o semi-abiertas.

Por otra parte, las disposiciones relativas a la liberación de las personas vulnerables detenidas en estaciones migratorias son aplicables con independencia de si hacen uso o no del periodo de reflexión establecido para decidir si desean ser retornadas o regularizar su situación migratoria en la condición de estancia denominada ‘por razones humanitarias’. No obstante, la regulación legal es tan general que permite un margen amplio de discrecionalidad en cuanto al momento y los mecanismos adecuados para operar la medida alternativa a la detención.

En el caso de las víctimas de trata y de delitos graves cometidos en territorio mexicano como el secuestro, la LM y el RLM no contemplan un plazo máximo para llevar a cabo su canalización a dependencias o instituciones que les brinden la protección y atención que requieren, sino sólo establecen que deberán obtener un oficio de salida dentro de las 24 horas siguientes a que acrediten cumplir con los requisitos para su regularización

migratoria, en términos del artículo 240 del RLM. Así se presume que su detención en ningún caso, aún en el más adverso, puede exceder de 15 días.

Sin embargo, en la práctica ocurre con frecuencia que las víctimas o testigos de delitos permanecen detenidas hasta tres meses antes de ser repatriadas u obtener su salida para regularizar su situación migratoria, e incluso se ha conocido el caso de varias que fueron liberados hasta recibir su documentación de regular estancia. Por otra parte, a menudo las víctimas de delitos graves no permanecen en estaciones migratorias, sino en recintos de las autoridades federales o locales competentes en materia de procuración de justicia o atención a víctimas, en donde también suele darse un confinamiento, con el fundamento de salvaguardar la seguridad o integridad física de las víctimas.

En la determinación de mantener confinadas a las víctimas por su seguridad no parece realizarse una valoración caso por caso de los riesgos fundados existentes, ni tomarse en cuenta la voluntad y opinión de las víctimas. Tampoco se consideran las consecuencias emocionales y psicológicas que regresar a una situación de confinamiento puede agudizar, después de haber estado expuestas a una situación de privación ilegal de la libertad o maltrato físico, psicológico y emocional.

Una vez que las víctimas de trata y delitos graves recobran su libertad de tránsito, es necesario un adecuado seguimiento de parte de las diferentes instancias, y también albergue, alimentación y apoyo social para satisfacer las necesidades básicas de las víctimas. Es común que la carencia de tales apoyos constituya una barrera para la permanencia de las personas y el seguimiento a los procedimientos migratorios o judiciales iniciados en México.

Por lo que hace a otras personas en situación de vulnerabilidad, existe menos claridad legal sobre la forma y plazos en que pueden acceder a una alternativa a la detención migratoria. Aunque se tiene conocimiento de buenas prácticas del INM para canalizar mujeres embarazadas, personas enfermas o discapacitadas entre otras, no hay consistencia en los criterios o mecanismos de los que hace uso para implementar las alternativas.

En el caso de personas que han sufrido accidentes, es común que los servicios médicos se proporcionen en la estación migratoria o en servicios de urgencias, ya sea porque no son canalizados a lugares de recuperación o se carece de una institución que les brinde acogida. En los casos en que la regularización migratoria se da con el fin de recibir tratamiento médico o fisioterapéutico - en el programa del Comité Internacional de la Cruz Roja de entrega de prótesis y rehabilitación, por ejemplo - ya la persona ha pasado un tiempo considerable en una estación migratoria, sin condiciones adecuadas, y cuando posiblemente la alternativa a la detención podría operar de forma más expedita.

4.3 Personas sujetas al plazo límite de 60 días hábiles de detención

La normatividad migratoria precisa que si después de haber estado en detención hasta 60 días hábiles, quedan aún los obstáculos previstos en el artículo 111 incisos I a IV de la LM para el retorno o deportación, el INM tiene el deber de dejar en libertad y regularizar la situación migratoria de la persona. Con esto se incorpora una alternativa que busca terminar con la detención prolongada.

La regularización de la situación migratoria de personas sujetas al plazo límite de detención se da bajo la condición de estancia de visitante con permiso para realizar actividades remuneradas (Art. 144:VIII 234 RLM) y en tanto subsista la razón por la que se otorgó. Adicionalmente, se impone la obligación a la persona de comparecer ante la autoridad migratoria cuantas veces ésta lo requiera, a fin de resolver en definitiva su situación migratoria. Se exime también a la persona del cumplimiento de los requisitos que establece el artículo 240 del RLM para otorgar oficio de salida de la estación migratoria y regularizar su situación migratoria, lo que la hace una medida viable.

Al tratarse de un supuesto que recién se incorpora a la legislación (aunque ya había tenido cierta aplicación práctica), se desconoce en gran medida su efectividad, aplicación y fuerza. No obstante, es una buena práctica que ofrece una alternativa a la detención y una solución duradera y congruente para varios casos.

4.4 Solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiados

Los refugiados que presentan solicitud para obtener esta condición estando a disposición de la autoridad migratoria son objeto de detención de manera obligatoria a causa de su situación migratoria irregular, lo que contraviene el artículo 31 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

Adicionalmente, como el artículo 235 del RLM establece la facultad de prolongar la detención de solicitantes hasta que se resuelva el procedimiento de reconocimiento como refugiado (cuya duración puede alcanzar los 90 días conforme a la LRPC), se hace incorrectamente una excepción a los plazos máximos de detención que fija la LM. De esta suerte, el RLM confiere una facultad discrecional, para una detención contraria a los principios y reglas que rigen el derecho, discriminatoria y sin fundamento en la LM, pues excede el alcance de sus disposiciones. Asimismo, es una normatividad contraria a los instrumentos internacionales en materia de asilo, pues permite un trato más favorable para personas migrantes en situación irregular con posibilidades de regularización que el concedido a los solicitantes de asilo.

A lo anterior se suma que los solicitantes de asilo son objeto de detención indefinida cuando interponen un recurso administrativo o judicial en el que reclamen cuestiones inherentes a su reconocimiento como refugiados o interponen un juicio de amparo y exista una prohibición expresa de la autoridad competente - es decir, la autoridad judicial - para que pueda ser trasladado o para que pueda abandonar el país (ver Art. 111.V LM, 234 RLM). Esto, nuevamente, en contravención a los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos y derecho internacional de los refugiados.

Aún sin cuestionar la constitucionalidad y convencionalidad de la detención de solicitantes de asilo en la LM, para ellos existen por lo menos dos alternativas a la detención, que en gran medida podrían aliviar lo dispuesto por el artículo 235 del RLM. En primer lugar, la LM establece la posibilidad de que el INM autorice la custodia y garantía de solicitantes de asilo que interponen medios de defensa legal, lo que permitiría su estancia fuera de la estación migratoria durante el proceso en curso. En segundo lugar, en términos del artículo 52 fracción V de la LM, tienen derecho a solicitar la regularización migratoria por razones humanitarias, en tanto no se resuelva su situación jurídica migratoria, es decir, en tanto no se resuelva sobre el reconocimiento de su condición como refugiados.

Particularmente en el segundo caso, hasta el momento no se ha implementado esta medida positiva de alternativa a la detención prevista por la LM para solicitantes de asilo. No obstante, podría operar mediante el establecimiento de un mecanismo de evaluación individualizada de las circunstancias, a la luz de los principios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de la detención.

4.5 La custodia

Es un mecanismo alternativo a la detención previsto por la LM y el RLM, mediante el cual una persona extranjera puede ser 'entregada a la representación diplomática del país del que es nacional o bien a persona moral o institucional de reconocida solvencia cuyo objeto esté vinculado con la protección a los derechos humanos' (Art. 101 LM y 214 RLM) mientras se resuelve su situación migratoria.

El otorgamiento de la custodia impone a la persona migrante obligaciones como permanecer en un domicilio dentro de la circunscripción territorial de la estación migratoria y comparecer periódicamente ante la autoridad migratoria. El incumplimiento de las condiciones provoca que la custodia se revoque, se haga efectiva la garantía otorgada a favor del INM y se emita una alerta migratoria contra la persona extranjera.

Por otra parte, la custodia que actualmente prevé la LM adolece de vacíos legales y restricciones que la limitan a tal grado que la hacen prácticamente inaccesible, inviable,

con pocas posibilidades de uso y eficacia. Entre ellas se encuentra que:

- i. Se restringe su otorgamiento al periodo de sustanciación del procedimiento administrativo migratorio aún cuando podría ser una alternativa viable para personas que decidan ser retornadas o esperan la deportación.
- ii. Se condiciona su otorgamiento a la valoración de cuatro elementos: a) el impedimento legal para resolver la situación migratoria; b) la ausencia de una alerta migratoria; c) el no haber infringido más de una vez la ley, y d) que la persona no esté sujeta a proceso penal o tenga antecedentes criminales (Art. 214 RLM).
- iii. La ausencia de un plazo para dar respuesta a la solicitud de custodia provoca la aplicación supletoria de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, conforme a la cual se cuenta con tres meses de plazo para emitir respuesta, antes de entenderse como contestada en sentido negativo.
- iv. Se impide que las personas físicas con un vínculo filial o afectivo con el extranjero asuman su custodia, aunque la experiencia previa muestra que solían ser éstas las que se hacían cargo de la custodia de sus allegados en detención, y no las organizaciones o los consulados.
- v. En caso de evadirse una sola persona custodiada del control migratorio, las organizaciones e instituciones involucradas son sancionadas con la inelegibilidad futura para ser custodiantes. Esto cierra toda posibilidad a la sociedad civil de participar en proyectos y desarrollar programas que tengan como fin apoyar en el pago de garantías y seguimiento en libertad de las personas.

Por lo tanto, si bien la custodia podría ser una alternativa a la detención eficaz y útil, requiere ser rediseñada en la LM y especialmente en el RLM. Para ello, sería conveniente realizar una evaluación retrospectiva sobre la custodia que permita recuperar los aspectos valiosos de la antigua LGP, y corregir las deficiencias o inconvenientes que presentaba en la práctica.

4.6 La garantía del artículo 102 de la LM

La garantía es una fianza que tiene por objeto asegurar el cumplimiento de una obligación. El artículo 102 regula esta figura en los siguientes términos:

El extranjero sometido a un procedimiento administrativo, a fin de lograr su estancia regular en el país, en lo que se dicta resolución definitiva, podrá:

- a) Otorgar garantía suficiente y a satisfacción de la autoridad;
- b) Establecer domicilio o lugar en el que permanecerá;
- c) No ausentarse del mismo sin previa autorización de la autoridad, y
- d) Presentar una solicitud con responsiva firmada por un ciudadano u organización social mexicana.

La garantía podrá constituirse en póliza de fianza, billete de depósito o por cualquier otro medio permitido por la ley.

Aunque el pago de una garantía es un componente de la custodia, en razón del artículo 102 también es por sí mismo una alternativa a la detención. Al ser la garantía regulada en forma vaga, y estar vinculada con la custodia, se presta a confusiones y ambigüedad. La garantía en términos del artículo 102 tiene criterios o causales de otorgamiento distintos a los de la custodia y es el mecanismo de protección del derecho a la libertad que debe garantizarse desde la presentación. Conforme al artículo 69 de LM el INM tiene el deber de informar a las personas detenidas sobre la posibilidad de constituir garantía en términos de este artículo.

La garantía podría ser un mecanismo alternativo a la detención para migrantes irregulares en destino y otros que puedan regularizar su situación migratoria mientras se dicta resolución definitiva. Desafortunadamente la LM, y en especial el RLM, no proporcionan mayores elementos para el análisis o cabal entendimiento de la garantía cuando no está aparejada de una custodia.

5. EL ENTORNO COMUNITARIO Y LA GESTIÓN DE CASOS

A lo largo de la investigación se observaron buenas prácticas y casos de éxito en que las personas concluyen sus procesos migratorios y resuelven definitivamente su situación gozando de libertad de movimiento en la comunidad y sin estar en detención. No obstante, tales casos constituyen sólo una porción en el microcosmos de las personas migrantes y solicitantes de asilo que obtienen una medida alternativa, por lo cual podría pensarse que las experiencias exitosas son casos aislados y poco representativos, pero muestran que la implementación efectiva de alternativas a la detención es posible.

Asimismo, las diversas experiencias que existen sobre alternativas a la detención - con independencia de su resultado - denotan la importancia de la gestión de casos durante su desarrollo, lo que también se ha observado en las buenas prácticas a nivel global.

Se entiende por gestión de casos un enfoque integral y coordinado de prestación de servicios que se utiliza para lograr continuidad en la atención de personas con necesidades diversas y complejas. La gestión de casos hace posible que las personas migrantes accedan en forma efectiva y adecuada a una alternativa a la detención y encuentren en la comunidad el respaldo que requieren para satisfacer sus necesidades básicas y dar seguimiento a sus procedimientos migratorios, hasta resolver en definitiva su situación. En ese sentido, una persona migrante o solicitante de asilo que cuenta con el apoyo institucional y de la comunidad para satisfacer sus necesidades básicas está en mayor aptitud para cumplir con

las medidas de liberación y dar seguimiento al procedimiento migratorio que aquellas que acceden a una alternativa a la detención pero carecen de tal apoyo.

En los últimos años, la perpetración de delitos graves, como la trata de personas y el secuestro, ha dado lugar a que las personas migrantes o solicitantes de asilo accedan a alguna forma alternativa a la detención y ha llevado a las autoridades migratorias a desarrollar habilidades en la gestión de casos.

Este cambio aún en gestación es notable, pues los retos en la efectividad de alternativas a la detención no sólo derivan de contar legalmente con alternativas asequibles a las personas, sino requieren también realizar la identificación y tratamiento diferenciado de la población, así como utilizar y racionar - mediante la coordinación y colaboración con instituciones y actores sociales - los medios y recursos públicos y privados disponibles, para responder a las necesidades básicas de las personas en la comunidad, mientras se resuelven sus asuntos jurídicos pendientes. Es decir, se requiere considerar los recursos y servicios disponibles en el entorno comunitario y hacer uso de ellos a través de la gestión de caso.

En México, aunque la gestión de casos sigue sin ser parte de la política migratoria del INM, este enfoque comienza a adquirir en la práctica formas y niveles de desarrollo diversos, debido a la necesidad de identificar y brindar atención diferenciada, responder ante violaciones graves a los derechos humanos cometidas contra personas migrantes, o ante situaciones prácticas con las que se enfrenta la autoridad migratoria en el desarrollo de su función. A partir de estas necesidades y de la diversidad de situaciones el INM, y en especial la COMAR, han adquirido conocimientos y experiencia en la gestión de casos.

En la amplia experiencia casuística de diversos actores con personas migrantes, son numerosas las ocasiones en que esbozan las dificultades para acceder a una alternativa a la detención y, posteriormente, para contar con servicios adecuados o suficientes de alojamiento, atención médica y/o psicológica, asesoría jurídica en materias diversas - incluida la migratoria - y, finalmente, para satisfacer las necesidades de subsistencia en el entorno social. Entre los principales retos para coadyuvar en la satisfacción de las necesidades de personas migrantes, solicitantes de asilo o refugiadas en la comunidad, cuya atención corresponde fundamentalmente a las autoridades, se encuentran los siguientes:

- i. La ausencia de información adecuada y oportuna sobre servicios y apoyos disponibles. En ocasiones las personas son liberadas por el INM sin mayor orientación sobre las instituciones o dependencias que les pueden brindar apoyos de orientación jurídica, atención médica o alojamiento.
- ii. La persistencia de actos o regulaciones que afectan el adecuado acceso a

servicios médicos, de salud mental, educativos y de asistencia legal, incluida la migratoria, públicos o gratuitos. Aunque el nuevo marco jurídico migratorio desalienta la estigmatización y exclusión de las personas migrantes, persisten actos de servidores públicos que afectan el acceso a los servicios, en razón de la nacionalidad o situación migratoria de las personas: por ejemplo, las personas con padecimientos psicológicos o que requieren un tiempo de convalecencia reciben atención de parte de las instituciones públicas sólo por el tiempo estrictamente necesario para solventar una emergencia o situación de crisis.

- iii. La insuficiencia de programas o recursos económicos, ya sea gubernamentales o no gubernamentales, asequibles para las personas migrantes y solicitantes de asilo para la satisfacción de sus necesidades (alimentación, transporte, vestido, medicamentos, hospedaje, apoyo psicosocial, etc.). Son pocas las dependencias de gobierno y organizaciones civiles que tienen como objetivo hacer frente a estas necesidades fuera de un esquema de ayuda humanitaria o emergente. El hospedaje de personas migrantes que exceda de algunos días también es limitado para personas que acceden a una alternativa a la detención, e imprescindible, por ejemplo, para personas que requieren atención médica o psicológica.
- iv. En el caso de niños, niñas y adolescentes, la limitada intervención de los sistemas DIF del país para brindar atención y protección, así como la ausencia de actividades u ofertas educativas y culturales que formen parte de un modelo especialmente orientado a responder a sus necesidades. Aunque el DIF provee de algunas actividades para NNA migrantes, todas ellas se realizan en condiciones de detención, tienen un enfoque más recreativo que educativo y presentan limitaciones metodológicas importantes.
- v. La insuficiente o ineficiente coordinación y colaboración entre los distintos niveles de dependencias gubernamentales para asistencia y apoyo, así como la ausencia de lineamientos que rigen su responsabilidad cuando una persona sujeta a procedimiento migratorio este en libertad.

Estos retos ponen de manifiesto que además de contar con leyes, políticas y prácticas migratorias que prohíban y/o erradiquen la detención migratoria - como un paso fundamental en el respeto y garantía de los derechos humanos de todas las personas en la migración - se requieren estrategias de gestión de casos que, al favorecer el cumplimiento de la función migratoria, a la vez hagan posible y faciliten que las personas migrantes y solicitantes de asilo gocen de su libertad de movimiento en condiciones de atención y subsistencia dignas en el momento de ser colocadas en el entorno social.

Pese a que la gestión de casos no se realiza comúnmente como parte de un modelo de alternativas a la detención, no son pocas las ocasiones en que la sociedad civil o instituciones privadas y autoridades realizan esfuerzos, los coordinan o colaboran, para

apoyar la liberación de personas en detención en estaciones migratorias, y brindarles atención y/o encontrar soluciones a las problemáticas que enfrentan, incluida la resolución de su situación migratoria.

Esta labor se ha incrementado a nivel gubernamental. Por ejemplo, en el caso de personas víctimas de delitos la colaboración del INM con la Organización Internacional para las Migraciones, Pro-Víctimas y la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y la Trata de Personas está encaminada a satisfacer necesidades de alojamiento, atención médica y psicológica y apoyo jurídico, entre otras. La creación de los OPIs y la mayor cercanía con los sistemas DIF también aspiran a brindar una atención especializada a la infancia migrante.

En el caso de la COMAR, además de la coordinación y/o colaboración intergubernamental, resulta relevante mencionar su colaboración con organizaciones civiles o instituciones privadas. Durante varios años, con apoyo del ACNUR, la COMAR y algunas organizaciones civiles como Sin Fronteras I.A.P., han colaborado para brindar atención a personas solicitantes de asilo y refugiadas. Asimismo, en los últimos años la COMAR ha trabajado en la construcción de una red de organizaciones civiles e instituciones privadas para ayudar en la atención, satisfacción de necesidades e integración de NNA refugiados no acompañados. Más recientemente, la COMAR también ha creado un fondo de ayuda extraordinaria para personas solicitantes de asilo, refugiadas y en protección complementaria, cuyo fin es apoyar en algunas de sus necesidades (atención médica, intervenciones quirúrgicas de emergencia, medicamentos, exámenes de laboratorio y/o estudios de gabinete, alimentación, alojamiento, transporte público local, artículos de higiene personal y gastos de expedición de la tarjeta migratoria).

El trabajo conjunto de la COMAR y las organizaciones civiles es un esfuerzo que vale la pena destacar, en tanto constituye una forma de gestión de casos que brinda atención a las necesidades de las personas mediante la movilización de recursos disponibles y la articulación y coordinación de servicios y profesionales.

Es de resaltar también el programa de apoyo a personas migrantes en el Distrito Federal, que ha venido implementando en los últimos años la SEDEREC. Éste incluye apoyos en especie a las personas migrantes para la alimentación y el vestido, y también destina recursos económicos para posibilitar a las personas migrantes cubrir los costos de su regularización migratoria. Estos recursos a menudo se destinan a las personas mediante la colaboración con organizaciones civiles que brindan atención a esta población.

El contexto social, cultural y político frente a la migración irregular ha llevado a las organizaciones no gubernamentales a construir una larga trayectoria en la gestión de

casos de personas en migración, aunque con frecuencia enfrentan retos importantes en la calidad y oportunidad de la atención que brindan.

Entre las organizaciones de la sociedad civil - Sin Fronteras, el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, el Albergue del Desierto y otras - se observan avances significativos de articulación, colaboración y coordinación tanto con dependencias gubernamentales como entre organizaciones civiles y actores privados que prestan servicios a bajo costo o gratuitamente a la población que atienden. Se han impulsado además proyectos como la Casa Tochan y la Casa de las Hermanas Josefinas, ambos en el Distrito Federal, que buscan ayudar en el alojamiento y satisfacción de necesidades de personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas que permanecerán temporal o definitivamente en el país.

Asimismo, las nuevas disposiciones migratorias en materia de acceso a la salud, educación, justicia y libertad de tránsito, así como el reconocimiento pleno de los derechos humanos de las personas en la migración son un paso trascendente en la eliminación de prácticas discriminatorias que afectan sus derechos esenciales e incrementan la vulnerabilidad social e institucional de las personas que temporal o definitivamente se establecen en el país, y en particular aquellas en situación migratoria irregular. Es de esperarse que en el corto plazo comience a observarse el impacto positivo de este marco jurídico en el acceso a servicios de atención y satisfacción de necesidades básicas, que en no pocas ocasiones representaba un reto más importante aún que la colaboración y coordinación con otras instituciones, tanto para dependencias como para organizaciones civiles.

A partir de la experiencia gubernamental y de las organizaciones civiles se observa que la condición de tránsito de las personas no es el único elemento que determina su permanencia temporal o definitiva en el país: hay otros factores vinculados con la posibilidad de acceso a servicios y de satisfacción de necesidades básicas con perspectiva de edad y género que inciden de manera importante en el compromiso de las personas en la migración respecto a sus procedimientos o procesos en curso, incluidos los migratorios y de asilo.

Pese a las limitaciones y retos que aún se enfrentan en la gestión de casos de personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas, se observa que es posible avanzar en la creación, definición e implementación de modelos de alternativas a la detención, a partir de los servicios existentes y de la experiencia desarrollada por los diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales en la atención y articulación de capacidades materiales, institucionales y humanas para la satisfacción de las necesidades esenciales de las personas en la migración.

6. LIMITACIONES DEL ESTUDIO DIAGNÓSTICO

La mayor parte de las limitantes encontradas durante la investigación se relacionan con la obtención de información cuantitativa y/o cualitativa sobre aspectos centrales de la detención y alternativas a la detención en México, que permitiera conocer: i) los periodos efectivos que las personas en situación irregular pasan en detención migratoria, ya sea en términos porcentuales o absolutos; ii) la totalidad de las personas detenidas en México en más de una ocasión, desagregadas por número de eventos de detención, edad, nacionalidad o sexo; iii) la experiencia de México en la implementación de alternativas a la detención o evaluaciones que dieran cuenta de su efectividad, limitaciones, seguimiento, retos o instrumentación; iv) el costo global o individual que representa al erario la detención de las personas; v) la carga administrativa que significa la detención migratoria para el INM en términos de tiempo y recursos humanos; vi) los trámites de regularización migratoria que, como parte de una alternativa a la detención, fueron abandonados; vii) las personas que en libertad solicitaron el reconocimiento de la condición de refugiados y el grado de incumplimiento a las medidas alternativas fijadas; viii) el número de personas en detención que desistieron o abandonaron el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, desagregadas por edad, nacionalidad y sexo.

7. CONCLUSIONES

1. El presunción de detención migratoria bajo la premisa de la migración en tránsito criminaliza a las personas migrantes irregulares, y es contrario a los instrumentos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, particularmente al principio de excepcionalidad en la privación de libertad y a los principios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad de la detención.
2. La detención migratoria afecta de manera desproporcional e injusta a la migración irregular en destino y a quienes interponen medios de defensa legal. En personas que han excedido el tiempo de estancia o que poseen vínculos familiares o de pareja con personas mexicanas, la detención obligatoria tiene efectos meramente punitivos.
3. La presunción de libertad para personas en situación irregular que acuden al INM o a la COMAR es la única alternativa a la detención que ofrece garantía y protección plena al derecho a la libertad personal. Otras alternativas a la detención observadas son: la no detención para niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados; la no detención de víctimas de trata de personas; privilegiar la no detención de víctimas de delitos graves y otras personas en situación de vulnerabilidad; la regularización migratoria de solicitantes de asilo durante la sustanciación del procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado,

la custodia y la garantía. Aunque el marco jurídico migratorio y de asilo dista de regular adecuadamente estas formas alternativas a la detención, existen ventanas de oportunidad a nivel operativo y de políticas públicas para su implementación.

4. A corto plazo el reto es lograr que las personas para quienes la ley prevé una alternativa a la detención sean identificadas, y accedan de manera oportuna y efectiva a ella a través de la adopción de mecanismos que faciliten su detección, así como la valoración individualizada de la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de la detención en atención a las circunstancias específicas de cada caso.
5. La gestión de casos, y por tanto la atención a migrantes y solicitantes de asilo, se ve afectada por motivos que van desde la insuficiencia de recursos humanos y materiales necesarios hasta la persistencia de discriminación en el acceso a servicios y programas públicos. No obstante, las instituciones gubernamentales y no gubernamentales cuentan con experiencia en este ámbito, lo que permite avanzar en la eliminación de los obstáculos, la generación de capacidades y la inclusión de las alternativas a la detención como uno de los objetivos que se persiguen.
6. Existen coincidencias entre los factores que a nivel internacional se han revelado favorables para el éxito de las alternativas a la detención, con los resultados que se desprenden de la experiencia práctica de actores gubernamentales y no gubernamentales. De tal suerte, con el fin de crear modelos de alternativas a la detención, es importante fortalecer la gestión de casos y los elementos que presumiblemente fomentan la permanencia temporal o definitiva de las personas en la comunidad, tales como la comunicación asertiva e informada, la creación de redes sociales de apoyo y la satisfacción oportuna y adecuada de necesidades y condiciones para generar perspectivas positivas hacia el futuro.

RECOMENDACIONES

A partir de los escenarios de oportunidad y los retos que presenta la no detención de personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiados en México, se identifican seis elementos clave para prevenir y desarrollar alternativas a la detención: a) establecer la presunción de libertad como principio rector en la legislación, b) crear mecanismos de evaluación de riesgos para identificar a las personas que no deben ser detenidas y evitar la detención arbitraria; c) aplicar alternativas a la detención migratoria en primera instancia y condiciones aplicables cuando se identifica un riesgo conforme al modelo de colocación comunitario; d) fortalecer las condiciones de acogida y apoyo en la comunidad para hacer efectiva la libertad y las alternativas a la detención; e) fortalecer los mecanismos de coordinación y canalización entre las autoridades y la sociedad civil, que faciliten la integración o recepción en la comunidad y f) generar, sistematizar y difundir la información y datos para sustentar la toma de decisiones al respecto.

En razón de estos seis elementos se formulan las siguientes recomendaciones:

1. PRESUNCIÓN DE LIBERTAD

1.1 Al poder Legislativo y Ejecutivo de la Unión, conforme al ámbito de su competencia, se recomienda:

1. Derogar la detención migratoria obligatoria y generalizada basada en la situación irregular de las personas en la migración.
2. Establecer como principios rectores de la política y práctica migratoria la presunción de libertad personal y/o la excepcionalidad de la detención, basada en los criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad.
3. Derogar las disposiciones legales y reglamentarias que se desprenden del artículo 111 fracción V de la LM, conforme al cual se habilita la detención indefinida de las personas migrantes y solicitantes de asilo en detención que ejercen su derecho a la defensa, acceso a la justicia, protección judicial y, en su caso, el derecho a solicitar y recibir asilo.
4. Efectuar la reforma al Artículo 235 del RLM y dictar las disposiciones que se requieran para que las personas solicitantes de asilo y refugiadas en espera de su reconocimiento como refugiadas gocen de protección contra la detención.
5. Fortalecer la presunción de libertad contenida en el artículo 136 fracción I de la LM para personas que acuden ante el INM a regularizar su situación migratoria o ante la COMAR en busca de protección internacional, especialmente en relación con NNA migrantes no acompañados.

6. Normar la prohibición de detención de NNA migrantes en general, sin distinguir entre acompañados y no acompañados, respetando el principio de unidad familiar -salvo que sea contrario al interés superior del niño-, de forma consistente al respeto de su dignidad y ejercicio pleno de derechos.
7. Establecer con toda precisión disposiciones legales en la Ley de Migración y otros cuerpos normativos conexos que prohíban la detención migratoria de personas víctimas del delito y en situación de vulnerabilidad, así como el deber de las autoridades competentes en velar por que efectivamente las víctimas y personas en situación de vulnerabilidad no sean objeto de detención.

1.2 A la Secretaría de Gobernación y el INM, conforme al ámbito de su competencia, se recomienda:

1. Eliminar mecanismos y prácticas migratorias que posibilitan la detención obligatoria y generalizada de las personas migrantes, mediante la capacitación y corrección administrativa disciplinaria ante actos u omisiones de funcionarios públicos que ejecuten una detención ilegal o arbitraria.
2. Promover y dictar las medidas pertinentes para la no detención de personas migrantes y solicitantes de asilo.
3. Reforzar la presunción de libertad prevista en el Artículo 136 de la LM para personas migrantes, solicitantes de asilo o refugiadas mediante la creación y adopción de:
 - a. Medidas administrativas u operativas que protejan a las personas que se encuentran en proceso de regularizar su situación migratoria o de reconocimiento de la condición de refugiado contra la puesta a disposición y presentación en estaciones migratorias.
 - b. Mecanismos internos que tengan por objeto evitar que la destrucción o inobservancia de las constancias del INM o la COMAR socave la presunción de libertad y de como resultado la puesta a disposición y presentación de las personas en estaciones migratorias o estancias provisionales.
4. Adoptar criterios, medidas y mecanismos necesarios para que NNA migrantes no acompañados que residen periódica, temporal o definitivamente en el país, tengan acceso a regularizar su situación migratoria mediante la orientación y representación legal de las instancias DIF del país. Tales criterios, medidas y mecanismos deben de ser adoptados en colaboración y coordinación los sistemas DIF nacional, local y municipal, según corresponda.
5. Llevar a cabo la canalización efectiva de víctimas de delitos graves a lugares que les provean de la atención que requieren desde el momento en que son identificadas a través de los mecanismos establecidos en el artículo 178 del RLM. Tal canalización debe ocurrir cuando máximo, al momento en que las víctimas deciden presentar

la denuncia penal correspondiente, durante el periodo de reflexión o en tanto se realiza el retorno voluntario al país de origen.

6. Dictar todas las medidas necesarias para que aún durante la vigencia de los actuales artículos 111 de la LM y 235 del RLM las personas solicitantes de asilo detenidas no vean afectado o vedado su acceso a alternativas a la detención existentes para ellos como: la regularización migratoria por razones humanitarias, la custodia y la garantía.

1.3 Al INM y los sistemas DIF de la República se recomienda:

1. Adoptar todas medidas necesarias para que NNA migrantes sean inmediatamente canalizados a los sistemas locales o municipales a efecto de que se proteja adecuadamente su derecho a la no detención por motivos de índole migratoria.
2. Trabajar de manera coordinada en la construcción de las medidas, mecanismos y condiciones necesarias para la no detención de familias de personas migrantes y solicitantes de asilo en las que se encuentren NNA.

1.4 A los sistemas DIF a nivel nacional, local y municipal se recomienda:

1. Adoptar todas las medidas y mecanismos necesarios para garantizar la canalización y no detención de NNA no acompañados migrantes y solicitantes de asilo en situación irregular, entre estas se incluyen:
 - a. Revisar y rediseñar el modelo para la protección y canalización de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados que replique las buenas prácticas desarrolladas por los albergues para infancia migrante no acompañada, fundamentalmente, aquellos localizados en la frontera norte.
 - b. Fortalecer la Red de albergues del DIF y privados para infancia migrante en el sur del país.
 - c. Crear modelos de atención a la infancia migrante flexibles para responder a las necesidades y diferentes periodos de estadía en el país de NNA migrantes y solicitantes de asilo.

1.5 A la COMAR se recomienda:

1. Mantener y fortalecer sus esfuerzos para la protección contra la detención de quienes comparecen ante ella, especialmente de NNA solicitantes de asilo y refugiados.

1.6 A las instancias de procuración de justicia y atención a víctimas del delito federales y locales se recomienda:

1. Abstenerse de llevar a cabo cualquier acto que tenga por objeto colocar a personas migrantes en lugares o establecimientos a puertas cerradas sin contar con autorización y anuencia de la víctima y una valoración de los riesgos reales a su integridad y seguridad personal que pondere los efectos revictimizantes y la afectación emocional o psicológica que el confinamiento puede causar a las víctimas.

2. MECANISMOS DE IDENTIFICACIÓN Y EVALUACIÓN

2.1 Al poder Legislativo y Ejecutivo de la Unión, conforme al ámbito de su competencia, se recomienda:

1. Establecer disposiciones legales que garanticen y protejan el derecho a no ser privado ilegal o arbitrariamente de la libertad personal, tales como: el deber de informar de manera exhaustiva sobre los motivos de la detención, la obligación de analizar y probar la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de la detención en atención a las circunstancias específicas de cada caso, el deber de evaluar y privilegiar el establecimiento de medidas alternativas a la detención, la revisión inmediata y periódica de la detención, y el derecho a impugnar ante los tribunales la ilegalidad y/o arbitrariedad de la detención.
2. Establecer disposiciones legales que permitan el monitoreo independiente de las estaciones migratorias por parte de organizaciones de la sociedad civil acreditadas, con el fin de detectar personas que pudiera ser elegibles para acceder a una alternativa a la detención y para proveer la asesoría legal correspondiente.
3. Ponderar la protección de los derechos de NNA migrantes por encima de cualquier consideración de índole migratoria o nacional.
4. Derogar las disposiciones legales y reglamentarias que hacen recaer la valoración y determinación del interés superior del niño en autoridades migratorias y en su lugar establecer la competencia primaria de los sistemas DIF a nivel nacional, local y municipal, según corresponda.

2.2 A la Secretaría de Gobernación y el INM, conforme al ámbito de su competencia, se recomienda:

1. Desarrollar y crear herramientas de evaluación de riesgos y criterios a observar para determinar la necesidad, proporcionalidad y racionalidad de la detención migratoria en atención a las circunstancias específicas de cada caso, así como para

definir las condiciones a la libertad y las medidas alternativas a la detención que procedan en cada caso. Estas últimas también deben cumplir con los principios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad y ser objeto de protección judicial.

2.3 Al INM y los sistemas DIF de la República se recomienda:

1. Reforzar, a nivel operativo, la cooperación y coordinación interinstitucional con el fin de:
 - a. Valorar y determinar del interés superior del niño e instrumentar la solución duradera que en cada caso proceda: reunificación familiar, retorno al país de origen, permanencia en el país con la regular estancia correspondiente. Ello también en atención al interés superior del niño, la participación y el derecho a una vida digna.
 - b. Desarrollar una base sólida de información cualitativa y cuantitativa y análisis desde la cual pueda diseñarse la gestión del movimiento irregular de niños refugiados, solicitantes de asilo y otros migrantes sin el uso de la detención.
2. Crear y realizar un proceso de valoración y determinación de edad ante casos de incertidumbre sobre la misma. Esta valoración y determinación debe ser sea integral, multidisciplinaria y sensible a la infancia y al género y cualquier margen de error o duda debe resolverse en beneficio de la persona.

2.4 Al INM se recomienda:

1. Reforzar, a nivel operativo e interinstitucional los procedimientos y mecanismos de identificación de personas víctimas del delito y en situación de vulnerabilidad, incluyendo medidas para el monitoreo de manera independiente y regular de las estaciones migratorias por parte de organizaciones de la sociedad civil.
2. Realizar de forma periódica programas de capacitación migratoria en materia de identificación de personas en situación de vulnerabilidad, mecanismos de alternativas a la detención migratoria, gestión de casos, y evaluación de riesgos.
3. Realizar una identificación preliminar de NNA migrantes al momento de practicar la verificación o revisión migratoria a efecto de que sean canalizados inmediatamente a los sistemas DIF del país, sin que resulte necesario su paso por estaciones migratorias.

3. ALTERNATIVAS A LA DETENCIÓN MIGRATORIA EN PRIMERA INSTANCIA

3.1 Al poder Legislativo y Ejecutivo de la Unión, conforme al ámbito de su competencia, se recomienda:

1. Derogar o modificar las disposiciones de la LM y el RLM que obstruyen o afectan el acceso adecuado y oportuno a medidas alternativas a la detención prevista por ley.
2. Normar con toda claridad y precisión las alternativas a la detención, así como los procedimientos y mecanismos que garanticen el acceso efectivo de las personas a tales alternativas.
3. Establecer explícita y claramente en las disposiciones migratorias: los medios o recursos de defensa legal contra la detención, la evaluación periódica de la detención, y la designación del momento procesal oportuno para oponerse a la detención.
4. Incluir medidas alternativas a la detención adicionales a las existentes y establecer criterios razonables y proporcionales para su aplicación y seguimiento.
5. Contemplar y destinar recursos públicos para el diseño e implementación de un programa institucional de alternativas a la detención migratoria para grupos considerados en situación de vulnerabilidad y para personas migrantes en destino o que han excedido su periodo de estancia regular en el país.
6. Modificar y derogar las disposiciones de la LM y el RLM que obstaculizan el efectivo y oportuno acceso a la figura de la custodia, así como crear disposiciones que establezcan criterios y supuestos de valoración a su otorgamiento que tomen en cuenta las circunstancias de las personas y sean consistentes con el contexto migratorio.
7. Modificar la figura del custodiante a fin de que sea viable y accesible la custodia como una alternativa a la detención. Ello mediante la inclusión como custodiantes de personas físicas en la comunidad que en razón de los lazos afectivos o de solidaridad con personas migrantes o solicitantes de asilo en detención migratoria deben tomarse en cuenta en los casos específicos y a nivel del impacto positivo que tiene en el desarrollo de alternativas a la detención y la integración al medio local de las personas migrantes, solicitantes de asilo o refugiadas.
8. Eliminar los obstáculos establecidos en el RLM para que las organizaciones civiles puedan asumir una participación activa en el desarrollo de alternativas a la detención y apoyar de manera efectiva la no detención de personas migrantes.
9. Establecer criterios para normar la solicitud y resolución de las custodias, así como un plazo razonable de respuesta en atención al tiempo máximo de 15 días previsto para resolver el procedimiento migratorio.
10. Clarificar y normar con precisión la figura y criterios de la garantía comprendida en el Artículo 102 de la LM como una medida alternativa a la detención.

11. Establecer en todos los casos de alternativas a la detención migratoria en que se prevea una garantía económica criterios a valorar para fijar su monto a efecto de que sean proporcionales, razonables y justos en cada caso.
12. Normar los mecanismos de acceso oportuno y efectivo de solicitantes de asilo a la estancia por razones humanitarias.

3.2 A la Secretaría de Gobernación y el INM, conforme al ámbito de su competencia, se recomienda:

1. Incluir en los programas de protección a los derechos humanos de personas migrantes la creación e implementación de programas sobre alternativas a la detención migratoria que tenga por objeto evitar la detención ilegal y arbitraria de las personas, así como supervisar y evaluar la implementación de medidas alternativas a la detención.
2. Crear e implementar las medidas y mecanismos que garanticen el acceso adecuado y oportuno de las personas a una medida alternativa a la detención desde el momento en que son puestas a disposición del INM, entre ellas, la custodia, la garantía u otras que lleguen a crearse.
3. Adoptar, diseñar e instrumentar los programas, mecanismos o medidas necesarias para evitar que las personas solicitantes de asilo y refugiadas en espera de su reconocimiento como refugiadas permanezcan, en razón de esto, en detención.
4. Diseñar e instrumentar todas las medidas necesarias para garantizar que toda detención de solicitantes de asilo sea acorde con los principios de excepcionalidad de la detención, necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, adoptando medidas para realizar una evaluación periódica de la detención y aplicando de manera preferente alternativas a la detención que prevé la Ley a su favor como son la salida para regularizar su situación migratoria en la condición de estancia por razones humanitarias, la custodia y la garantía.
5. Producir información cualitativa, cuantitativa y presupuestaria, así como realizar evaluaciones periódicas sobre la implementación de programas, modelos o medidas alternativas a la detención, ello con fin de identificar los factores que contribuyan o afectan su adecuada realización.
6. Asegurar y promover la colaboración y coordinación con organizaciones no gubernamentales, instituciones privadas y organismos internacionales en el diseño e implementación de un modelo de seguimiento a las custodias y garantías.
7. Colaborar y brindar facilidades necesarias para que organizaciones no gubernamentales, académicos y organismos internacionales realicen estudios de monitoreo y produzcan información sobre la implementación de los programas, modelos o medidas alternativas a la detención migratoria.

3.3 A las organizaciones de la sociedad civil se recomienda:

1. Participar e impulsar la adopción de programas y modelos de alternativas a la detención migratoria a través de las labores de incidencia, monitoreo, investigación, defensa, apoyo psicosocial, representación legal que realizan a favor de la población migrante, refugiada o solicitante de asilo.
2. Impulsar alianzas estratégicas con miembros de la comunidad, organizaciones civiles, instituciones públicas y privadas que prestan servicios y atención a personas en situación de vulnerabilidad, especialmente personas con discapacidad, NNA y mujeres.
3. Participar activamente en la construcción de información, el desarrollo de políticas públicas, y la operación de programas que tengan como objeto garantizar el pleno respeto a los derechos humanos de la infancia migrante, en particular.

3.4 A los sistemas nacional, locales, municipales y del DIF se recomienda:

1. Definir los mecanismos de intervención de la sociedad civil o instituciones privadas, así como criterios, medidas y mecanismos de cuidados alternativos de NNA no acompañados migrantes, solicitantes de asilo y refugiados, ello en colaboración con la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados cuando se trate de NNA no acompañados solicitantes de asilo y refugiados.
2. Resolver e instrumentar las medidas y mecanismos para la designación de un tutor a todo NNA no acompañado desde el momento en que se tiene conocimiento que es o puede ser un NNA que carece de quién proteja sus derechos y le represente legalmente, con independencia de que el DIF o una institución privada o pública designada por las instancias DIF le brinden o no alojamiento y asuma la atención a sus necesidades.
3. Asegurar que los tutores tengan los conocimientos especializados y experiencia para tratar con NNA migrantes no acompañados, sean independientes de las autoridades de migración, tengan la obligación de actuar a favor del interés superior del NNA, den seguimiento con los NNA a sus inquietudes y necesidades y supervisen la satisfacción adecuada de sus necesidades y ejercicio de sus derechos ya sea que vivan con sus propios recursos en la comunidad o sean canalizados a instalaciones del DIF o instituciones de asistencia privada.
4. Asumir efectivamente su liderazgo y facultades en materia de protección y atención integral a la infancia migrante y solicitante de asilo, así como en la valoración y determinación del procedimiento del interés superior del niño, con independencia de la nacionalidad o situación migratoria de NNA no acompañados migrantes, solicitantes de asilo y refugiados.

3.5 A la COMAR se recomienda:

1. Crear los mecanismos y llevar a cabo todas las acciones necesarias para que las personas solicitantes de asilo no permanezcan en detención durante el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado. Entre ellas, instrumentar valoraciones que permitan identificar la necesidad de la detención a la luz de las circunstancias del caso concreto a fin de solicitar y recomendar al INM su colocación en instituciones públicas o privadas, en especial, respecto de familias de solicitantes de asilo que viajan con NNA.
2. Mantener y mejorar su colaboración, coordinación y articulación con organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales para la protección de los derechos y la gestión de casos de personas solicitantes de asilo y refugiadas en la comunidad.

4. FORTALECIMIENTO DE CONDICIONES DE ACOGIDA Y APOYO EN LA COMUNIDAD

4.1 A la Secretaría de Gobernación y el INM, conforme al ámbito de su competencia, se recomienda:

1. Dedicar esfuerzos a la identificación y creación de lazos de cooperación y colaboración con instituciones privadas y públicas que brindan servicios de alojamiento, médicos y jurídicos a fin de posibilitar y reforzar la efectividad de las medidas alternativas a la detención.

4.2 Al INM y los sistemas DIF de la República, se recomienda:

1. Adoptar todas las medidas que sean necesarias para garantizar que los NNA migrantes irregulares con necesidades especiales tengan acceso a servicios médicos, sociales y de otro tipo para poder vivir con seguridad y dignidad dentro de la comunidad.

4.3 A los sistemas DIF nacional, locales, municipales se recomienda:

1. Diseñar y adoptar políticas públicas y medidas necesarias para garantizar, a través de los tutores, que los NNA migrantes no acompañados cuenten con asistencia y representación jurídica en los procedimientos o procesos que les atañen, ya sea a través de las áreas de orientación y asesoría jurídica de los sistemas DIF de la República, las defensorías públicas, o las organizaciones civiles e instituciones privadas que cuentan con estos servicios.

2. Brindar facilidades para que las organizaciones civiles e instituciones independientes lleven a cabo labores de monitoreo, asistencia social, educativas, y culturales con NNA migrantes, solicitantes de asilo o refugiados que se encuentren en albergues DIF.

4.4 A la COMAR se recomienda:

1. Destinar esfuerzos a identificar y establecer acuerdos con instituciones públicas o privadas que provean de hospedaje o alojamiento a familias de solicitantes con NNA, especialmente, en colaboración con los sistemas DIF del país.
2. Crear e implementar los programas y mecanismos necesarios para capacitar, sensibilizar, brindar información y apoyar las labores que realizan organizaciones civiles, instituciones privadas o albergues y casas de los sistemas DIF de la República con NNA no acompañados solicitantes y refugiados.
3. Celebrar los acuerdos de colaboración y coordinación con organizaciones civiles, instituciones privadas y dependencias que garanticen un mayor acceso a servicios, y calidad en la atención y satisfacción de necesidades esenciales de personas refugiadas.
4. Tomar las medidas necesarias para asegurar el fortalecimiento y continuidad en la asignación de recursos públicos al Fondo de Ayuda Extraordinaria a personas solicitantes de asilo y refugiadas, especialmente para apoyar la colocación de solicitantes de asilo y refugiados en la comunidad.
5. Crear las capacidades y destinar los recursos necesarios para la colocación y atención de NNA solicitantes de asilo y refugiados en la comunidad en tanto se resuelve el procedimiento de reconocimiento como refugiados.

4.5 Al INM se recomienda:

1. Fortalecer y ampliar las redes de instituciones públicas y privadas que provean de asistencia social y jurídica a víctimas del delito y personas en situación de vulnerabilidad a efecto de que estén en condiciones de dar seguimiento a los procesos migratorios u otros en curso, cuando son alojados en la comunidad.

4.6 A la Secretaría de Educación Pública se recomienda:

1. Adoptar todas las medidas necesarias a fin de que NNA migrantes, solicitantes de asilo o refugiados tengan un acceso adecuado a la educación básica que ofrece el Estado Mexicano, se establezcan medidas para solventar obstáculos en la revalidación de estudios y aquellos que limiten o imposibiliten el acceso a programas de apoyo educativo que se oferten de la dependencia federal.

4.7 Se recomienda a las dependencias de la Administración Pública Federal, auxiliares y no auxiliares en materia migratoria:

1. Suprimir y erradicar criterios de operación y prácticas gubernamentales que directa o indirectamente excluyen, obstaculizan o restringen el reconocimiento o ejercicio de los derechos a la salud, la educación, la identidad, la cultura, la ayuda humanitaria o la asistencia social en razón del origen nacional, extranjería o situación migratoria de las personas migrantes, solicitantes de asilo o refugiadas.
2. Transversalizar el reconocimiento de los derechos de las personas migrantes en la formulación y diseño de los planes y programas sociales que implementan.

4.8 A las organizaciones de la sociedad civil se recomienda:

1. Coordinar, colaborar y articular esfuerzos e impulsar alianzas con otras organizaciones civiles e instituciones privadas para la colocación en la comunidad de personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas bajo programas o modelos de alternativas a la detención.

5. MECANISMOS DE COORDINACIÓN Y CANALIZACIÓN

5.1 A la Secretaría de Gobernación y el INM, conforme al ámbito de su competencia, se recomienda:

1. Asegurar, promover y facilitar la participación, colaboración y coordinación con organizaciones no gubernamentales, instituciones privadas y organismos internacionales en el diseño, articulación e implementación de programas, modelos y medidas alternativas a la detención migratoria, así como en la elaboración de proyectos destinados a apoyar la no detención de personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas.
2. Fortalecer la colaboración y coordinación interinstitucional así como con la sociedad civil e instituciones privadas para la implementación de programas y modelos de alternativas a la detención migratoria.

5.2 Se recomienda a las dependencias de la Administración Pública Federal, auxiliares y no auxiliares en materia migratoria:

1. Colaborar y cooperar con el INM en la instrumentación de alternativas a la detención en la comunidad, en atención a las necesidades y problemáticas que presentan las personas migrantes y solicitantes de asilo detenidas.

5.3 A los sistemas DIF en la República se recomienda:

1. Instrumentar las medidas necesarias para el monitoreo independiente de la institución de tutores y de las instalaciones del DIF en que se encuentran albergados NNA migrantes, solicitantes de asilo o refugiados.
2. Establecer y mantener mecanismos de cooperación y coordinación con la Secretaría de Educación Pública a efecto de elaborar metodologías, modelos y programas educativos que respondan a las necesidades culturales y educativas de NNA migrantes en tanto se determina sobre las medidas a adoptar acordes con el interés superior del niño.

5.4 A la COMAR se recomienda:

1. Elaborar un modelo y protocolos de atención temporal y permanente a NNA no acompañados solicitantes de asilo o refugiados, ello en colaboración el sistema Nacional DIF y las instituciones privadas que colaboran con la COMAR.
2. Potencializar en colaboración con el sistema nacional DIF, los avances de la red de instituciones y organizaciones que apoyan en la atención, integración y protección de los derechos de NNA solicitantes de asilo y refugiados mediante el establecimiento de acuerdos homogéneos sobre mecanismos y criterios de recepción, permanencia y atención.

6. INFORMACIÓN Y DATOS

En materia de generación, sistematización y difusión de información se formulan las siguientes recomendaciones a:

6.1 La Secretaría de Gobernación y al INM:

1. Producir información cualitativa, cuantitativa y presupuestaria, así como realizar evaluaciones periódicas sobre la implementación de programas, modelos o medidas alternativas a la detención, ello con fin de identificar los factores que contribuyan o afectan su adecuada realización.
2. Generar información cualitativa y cuantitativa que permita la adecuada comprensión, análisis e identificación de debilidades, fortalezas y espacios de oportunidad para la implementación de medidas alternativas a la detención migratoria.

6.2 La COMAR:

1. Generar información cualitativa y cuantitativa sobre la infancia solicitante de asilo y refugiada en el país que permita conocer los motivos por los que solicitan el reconocimiento como refugiados y los retos que se enfrentan en la protección de sus derechos y en su integración local.
2. Generar información cualitativa y cuantitativa sobre el número total de solicitudes de asilo, desistimientos, abandonos y reconocimientos de la condición como refugiados, proporcionando también información desagregada de cada rubro por edad, nacionalidad, género, así como situación de detención y/o migratoria en el país al momento de solicitar su reconocimiento.

6.3 El INM y los sistemas DIF de la República:

1. Desarrollar una base sólida de información cualitativa y cuantitativa y análisis desde la cual pueda diseñarse la gestión del movimiento irregular de niños refugiados, solicitantes de asilo y otros migrantes sin el uso de la detención.

SUMMARY REPORT

Each year, thousands of migrants, asylum-seekers and refugees have their right to personal freedom and freedom of movement restricted in countries such as Australia, the United States, Israel, Greece, Spain, Turkey, Egypt and Hungary. These, among other destination and transit nations make up the long list of countries that formally and substantively carry out detention for immigration purposes. In the Americas region, Mexico is one of few countries that has established detention as part of their migration policy and practice. Each year, an average of 70 thousand international migrants – mainly attempting to reach the United States or Canada – are detained by Mexican immigration authorities.

Noteworthy amongst immigration control mechanisms that have a particular impact on international migrants is their detention for entering or remaining in a country without a regular immigration status, that is, without the authorization or documentation required by immigration authorities of the receiving State.

While States have put forward diverse reasons to justify detention as an immigration control device, for the most part, immigration detention constitutes an infringement of international standards and human rights instruments, not only in its underlying motivation, but also in aspects such as detention duration, procedures and mechanisms established to issue detention, and lack of defense mechanisms and/or judicial resources for individuals to suspend or terminate compulsory confinement.

This evaluative assessment carried out by the International Detention Coalition (IDC) describes and analyzes the situation of immigration detention in Mexico's legislation and policy, as well as in government and social practice. Its purpose is to enable the identification of current or potential alternatives to immigration detention in the country, as well as any areas of opportunity for development and implementation of such alternatives.

The driving axis for this study is IDC's experience and prior work on identifying and designing models that constitute alternatives to detention, primarily based on *There are Alternatives: A handbook to Immigration Detention* (2011), that sets out the Community Assessment and Placement Model (CAP). This defines detention alternatives as "any legislation, policy or practice that allows for asylum-seekers, refugees and migrants to reside in the community with freedom of movement while their migration status is being resolved or while awaiting deportation or removal from the country" (p. 2). CAP identifies and outlines the mechanisms to follow in evaluating the need for immigration detention, proposes the adoption and adjustment of alternative measures

on a case-by-case basis, and approaches the benefits of its implementation both for the significant reduction of public expenses and the effective protection it fosters on individuals' health, dignity and welfare.

During the research and analysis stage (from June to November, 2012), qualitative and available quantitative elements on immigration detention in Mexico and its alternatives were taken into account. Research included an analysis of the key domestic and international legal provisions on migration, as well as examination of judicial criteria, presentations, thematic reports and expert articles, addressing aspects of human rights, detention, children's rights and asylum, prepared by various civil society organizations, academics, public institutions and domestic and international organizations.

In addition, a total of 32 interviews and meetings were held with key stakeholders from civil society, service providers, and with international agencies, consular offices and government authorities that specialize in asylum, immigration and child protection. In this way, information and qualitative data were obtained pertaining to detained migrants and asylum-seekers with different profiles, as well as in relation to existing challenges and best practices on preventing unnecessary detention and alternative measures.

The report has four sections: i) the context of migration in Mexico and the impact of transit migration flows in the design and implementation of immigration policy and practice; ii) the legal and practical framework of immigration detention; iii) alternative measures to detention; and iv) best practices and challenges that arise in connection with assistance and support to migrants, asylum-seekers and refugees, with a view to detecting case management mechanisms for implementing alternatives to detention models.

In light of the research's findings and the CAP Model, the report concludes with recommendations on public policy, legislative improvement, and immigration practices to prevent and reduce unnecessary immigration detention of migrants, asylum-seekers and refugees in Mexico.

1. IMMIGRATION DETENTION IN THE CONTEXT OF IRREGULAR MIGRATION FLOWS IN MEXICO

Since the end of the last century, Mexico's migration context has been defined by its condition as a transit country for international migrants from Central America and, to a lesser degree, from the Caribbean, South America, Africa, the Middle East and Asia. This, together with the national and international context, has led to a transformation and redefinition of migration issues over the last twelve years, which has led to an increase in immigration control measures, particularly those addressed to detect and return

irregular migrants in transit in the country. These changes were also effected through a restructuring of the entity in charge of enforcing immigration law and policy, the National Migration Institute (INM, for its initials in Spanish, *Instituto Nacional de Migración*).

Mandatory detention of individuals who irregularly enter or remain in the country is framed – at a regulatory level as well as in migration policy and practice – within the logic of cyclical transit flows and the return of individuals. This operates to a large extent as a result of the progressive and structural adoption and practice of immigration detention consolidated during the past ten years. The legal basis for such detention practices was strengthened in 2011 by the enactment of the Migration Law (LM, for its initials in Spanish, *Ley de Migración*) and later, by the enactment of the Regulations to the Immigration Law (RLM, for its initials in Spanish, *Reglamento de la Ley de Migración*).

While the possibility of detaining individuals for immigration purposes has legally existed since the end of the '40s, it was not until the past decade, under the General Population Law (*Ley General de Población*) and its Regulations, that enforcing detention was strengthened, turning it into the most commonly applied action facing irregular immigration. The current immigration legal framework replicates the migration management policy established at the beginning of the past decade, and centers on the identification, apprehension, transfer of custody and immediate detention of individuals who fail to prove their regular immigration status. This is then followed by their return or deportation in the shortest possible time. With expedited management of migration flows as the objective, this practice – as based on repatriation agreements with several neighboring countries – makes little distinction as to age, gender, causes of migration or circumstances of the journey; neither is distinction made between the different kinds of immigration flows or any other personal specific situations.

A general lack of consideration by immigration officers of migrants' individual circumstances contributes not only to the vulnerability of migrants and asylum-seekers with irregular status in the country, but also to serious and numerous human rights violations committed both before and during detention. This situation eliminates any real possibility of initiating legal action or enforcing human rights, and is exasperated by the violence and conflict that has prevailed in the country for the past six years—violence that worsens violations against persons with irregular status, especially those in transit northward.

This complicated context motivated the State to provide particular responses to specific vulnerable conditions of people with irregular status, including: collaboration agreements between the INM and the General Prosecutor's Office to prosecute offences against migrants, and the creation of Child Protection Officers (OPIs, for its initials in

Spanish, *Oficiales de Protección a la Infancia*). With the enactment of the Law on Refugees and Complementary Protection (LRPC, for its initials in Spanish, *Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria*) and its Regulations (RLRPC, for its initials in Spanish, *Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria*), the Mexican Commission for Refugee Assistance (COMAR, for its initials in Spanish, *Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados*) was appointed as competent authority on this matter, and the recent LM includes some government agencies— such as the Ministry of Health (*Secretaría de Salud*) and the National Agency for Family Development (DIF, for its initials in Spanish, *Desarrollo Integral de la Familia*) – allowing them to play an active role in these matters.

Despite recognition of the need to identify and provide differentiated treatment to vulnerable individuals with irregular status, important challenges remain with regard to the assurance, respect and protection of migrants’ human rights. This especially includes the right not to be subject to illegal and arbitrary detention, the right to due process, and the right to judicial protection in cases of adverse immigration resolutions. By way of example, the current lack of intervention of public defenders to provide legal representation to individuals during immigration processes and when facing government action such as detention, constitutes a major violation.

In the face of migration management policies and the deterioration of the situation in respect to migrants’ rights, there has been an increase in the work carried out by domestic and international non-governmental organizations as compared to five years ago. Additionally, certain organizations traditionally devoted to other issues or assisting other vulnerable groups are now including international migrants in their programs and agendas. Specifically, civil society and some NGOs have moved towards humanitarian assistance of individuals in transit, and also carry out monitoring, research, advocacy, and awareness-raising activities on migrants’ rights. However, few such organizations provide legal representation to individuals in detention centers (*estaciones migratorias*), and even fewer initiate legal actions against detention, deportation or return, or provide support and assistance towards immigration regularization and local integration.

Fortunately, organizations providing legal, social and humanitarian services have developed case management approaches that take advantage of available social resources—however limited—to assist and support migrants. This has had a positive impact on the construction, development and implementation of alternate models to immigration detention.

2. DETENTION IN THE NEW LEGAL FRAMEWORK APPLICABLE TO MIGRATION AND ASYLUM

The LM and RLM legal framework does make headway towards respecting international migrants' rights, and sets forth the following as guiding principles for migration policies, with no distinction of national origin or immigration status: i) respect and safeguard of migrants' human rights; ii) compulsory protection of children; and iii) decisions based on the best interests of the child. Simultaneously, this has a favorable impact on the issue of detention and alternative measures. The LM and the RLM also set forth special procedures and mechanisms for vulnerable groups, asylum-seekers, and migrants whose destination is Mexico. This implies recognition of the need to identify the individual circumstances of each case and provide differential treatment.

However, the key driver of detention, unauthorized migration stands out among the challenges that still remain. Pursuant to the LM and the RLM, the first element of immigration detention is the adoption of double standards in determining the need for detention. On one hand, there is a presumption *against* detention for individuals who voluntarily appear before the INM to legalize their immigration status, while there is a presumption *of* detention when immigration authorities 'discover' individuals who fail to provide evidence of their regular immigration status. A similar criterion is adopted for individuals requesting recognition of their status as refugees in distinguishing between those who request asylum after being detained by the INM due to irregular status and those who, lacking documents for regular stay, approach the COMAR in the first instance.

2.1 Presumption against detention

The presumption against detention set forth in Article 136 of the LM (which is the responsibility of immigration authorities and officers) is the only scenario in which individuals with irregular status are not subject to detention, in the event that they appear before the INM to legalize their immigration status. However, it lacks clear and defined protection mechanisms to prevent an individual with a pending immigration application from being detained when subject to immigration inspections or reviews. Therefore, measures are required to strengthen the principle of freedom in order to prevent practices that undermine compliance with this Article.

Along these lines and in accordance with the principles of non-discrimination and best interests of the child, the INM should establish mechanisms for unaccompanied child migrants willing to legalize their immigration status to benefit from protection against detention in an accord offered by presumption against detention. Article 171 of the LM suggests that the INM has the power initiate regularization and resolve the immigration

status of unaccompanied children and teenagers; however, its actions may be discretionary, as in the scenario set forth in Article 136 of the LM described earlier.

In the case of asylum-seekers with irregular status, the presumption against detention is part of the asylum procedure and operates through alternatives to detention, such as subjecting the applicant to geographic restrictions of freedom of movement, control records, and regular appearances. Failure to comply with these conditions results in loss of protection against immigration detention, and termination of the asylum application on grounds of dereliction. The procedure may only be reinstated in exceptional cases (Art. 24, 25 RLRPC). Unaccompanied children who request asylum directly to the COMAR benefit from this presumption against detention, and in the cases for which information was available, children were referred to private institutions that provided housing and other assistance.

While presumption against detention operates, to a certain extent, to implement alternatives to detention, no statistical information is available to understand its effectiveness, the individuals favored by these mechanisms, nor the results obtained.

Although immigration enforcement practices tend to respect the presumption against detention for migrants who apply for immigration legalization or for recognition of their status as refugees, it is important to strengthen these mechanisms in order to avoid detention of migrants or asylum-seekers who appear before either of the respective responsible authorities.

2.2 Presumption of detention

There should be no room for a presumption of detention in immigration policy and practice. The Mexican Political Constitution (CP, for its initials in Spanish, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*) is clear regarding immigration authority and the right to personal freedom. On one hand, Article 11 of the CP builds the immigration function around freedom of movement, which makes alternatives to detention compatible with the powers granted; and on the other hand, detention and its regulation in the LM are unconstitutional, since Article 21 provides a maximum of 36 hours for arrests due to administrative infringements. Even in the enforcement of the term set forth by this constitutional provision, detention must comply with guarantees of due process and judicial protection.

Furthermore, since the 2011 Constitutional reform on human rights, any interpretation of the right to personal freedom must abide by the Constitution and international conventions on human rights, as well as the *pro homine* principle and that of non-discrimination. In

this respect, pursuant to the content of Articles 1 and 7 of the American Convention on Human Rights (CADH, for its initials in Spanish, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*) and Articles 1, 7 and 9 of the International Covenant on Civil and Political Rights (PIDCP, for its initials in Spanish, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*), amongst other international instruments, the presumption of mandatory detention of individuals with irregular immigration status is not compatible with the right to personal freedom and the principle of non-discrimination, amongst others.

Notwithstanding the above, the LM and the RLM set forth that any individual with irregular status detected in an immigration review or inspection must be 'presented' to authorities and remain 'lodged' in detention centers (*estaciones migratorias*) or provisional quarters (*estancias provisionales*). *Presentación* is the act of 'presenting' an individual to immigration authorities that determines his/her detention. This scenario of mandatory detention as a result of an irregular immigration status is applicable to the vast majority of migrants and asylum-seekers in the country.

Accordingly, mandatory detention in Mexico is blatantly incompatible with: i) the principle of presumption of freedom (presumption against detention) that prevails for all migrants, regardless of their immigration status; ii) the principle of detention as an exception and last resort; and iii) the obligation to consider the circumstances of each person in light of the principles of necessity, reasonability and proportionality, prior to any deprivation of liberty.

According to the principle of detention as an exception, which is intimately bound to the presumption of freedom, migrants, asylum-seekers and refugees can only be detained in exceptional circumstances, and even then, only for the shortest period of time possible and provided the authorities prove there are no other less intrusive possible alternatives. The Inter-American Commission on Human Rights (CIDH, for its initials in Spanish, *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*) has declared that the standard of exception on immigration matters "must be considered even higher due to the fact that immigration infractions must not be considered criminal in nature."

Notwithstanding the fact that Mexico does not impose a criminal sanction on migrants for irregular entry or permanence in the country, mandatory detention based on irregular immigration status has the effect of penalizing and sanctioning migrants and asylum-seekers without having followed a criminal process, and without guarantees of due process or judicial supervision in an administrative setting.

Additionally, the presumption of mandatory detention tends to cause immigration authorities to carry out an inadequate, inefficient and incorrect identification of the various

circumstances of migrants, especially those for whom the law provides an alternative to detention, or those who, considering the principles of necessity, reasonability and proportionality, should enjoy their right to freedom and be able to access alternative measures. Mandatory immigration detention, in addition to infringing domestic and international standards on personal freedom, may harm others' rights and vitiate the exercise of immigration functions.

3. ELEMENTS OF LEGALITY AND NON-ARBITRARINESS OF IMMIGRATION DETENTION IN MEXICO

Detention is one of the most complex and least clear aspects of immigration legislation. In addition to the fact that it fails to conform to the principle of exceptionality, regulating detention without sufficient precision affects its legitimacy and enables arbitrary detention. As has been mentioned, detention in Mexico is triggered by the lack of a regular immigration status, whereupon the LM and the RLM provide that detention is applied for the purpose of following-up on the immigration administrative procedure, regularization of stay, assistance for return (Art. 3:XX LM) and deportation.

Detention begins with the resolution for the act of being “presented” (*acuerdo de presentación*) that immigration authorities must issue within a term no more than 36 hours from the moment in which individuals with irregular status are in their custody. Once this resolution has been issued, the maximum term for detention is 15 working days, which exceeds the limit permitted by Article 21 of the CP for deprivation of personal liberty in acts of administrative authorities. In addition, by being regulated in working days, this measure sidesteps the fact that personal freedom is a right important enough for its loss to be computed in calendar hours and days: one hour imprisoned without any reason other than the fact that it is not a working day makes the measure illegal and arbitrary under the CP and international conventions.

The above must also be observed in connection with exceptions regarding the maximum term for detention set out by the LM. According to Article 111 of the LM, paragraph XII, 1 - 4, by means of a duly grounded and reasoned order, detention may be extended from 15 to 60 working days when there is no possibility of returning or deporting migrants with irregular status, in the following scenarios:

- i. In the event there is no reliable information regarding the migrant's identity and/ or nationality, or there is difficulty in obtaining identity and travel documents;
- ii. In the event the consulates or consular sections of the country of origin or residence require a longer amount of time to issue the corresponding identity and travel documents;

- iii. In the event there is any obstacle for transit through third countries or to establish the travel itinerary to the final destination;
- iv. In the event there is a clinically certified illness or physical or mental inability that prevents the presented migrant from traveling.

In these scenarios, the LM provides that the individual must receive the detention extension notice during the three following working days, counted from the working day following the expiration of such 15-day term. While it is desirable to issue a notice on the grounds and reasons for detention (Article 234 RLM), this is the only scenario where such notice takes place; no justified cause is given to impinge the right to legal safety and certainty for a term of three days.

The LM also provides for the extended and indefinite detention of individuals who choose to exercise legal action in defense of immigration rights, infringing the rights to equality, personal freedom, judicial protection, access to justice, due process and even the right to request and receive asylum, for several reasons. Firstly, by making the duration of detention dependent on the conclusion and firmness of legal means of defense exercised, the rights to personal freedom and legal security are infringed with no certain term. Furthermore, violation of a whole range of rights takes place when the respect for and guarantee of such rights depends upon direct affectation and waiver of other rights. Finally, by applying the provision of detention in matters that are inherent to immigration status, this discourages and sanctions individuals intending to exercise their rights, which in turn makes this provision arbitrary, with an incompatible purpose that infringes human rights. The Inter-American Court on Human Rights has confirmed this interpretation in its statement that the illegal extension of migrants' detention constitutes a punitive measure (*Vélez Loor vs. Panama*, paragraph 117).

Thus, in addition to the debatable nature of the above-mentioned duration of detention, regulations on immigration detention in Mexico have no provisions or mechanisms that compel immigration authorities to carry out an individual analysis of any case. In order to guarantee legitimacy and non-arbitrariness of detention, States have the duty to assess the legitimacy of immigration detention, which must be fully justified. It is not sufficient for Mexican legislation to establish detention, or the list of scenarios or causes which enable it, for it to be lawful: immigration authorities must evaluate each case to determine whether loss of freedom is strictly indispensable to achieve the legitimate purposes sought by the State in light of the criteria of necessity, reasonability and proportionality. If detention seeks an illegitimate purpose – such as discouraging or punishing irregular entry or the exercise of rights – it will be arbitrary in itself, according to international law.

Even in the case of a legitimate purpose – such as the appearance of individuals in immigration procedures – none of the reasons and purposes set forth in the law are sufficient in justifying the necessity of detention and the purpose it seeks, especially with individual analysis that could consider other less intrusive measures.

All in all, immigration legislation on detention infringes the national and international framework on human rights since it fails to express in clear and exhaustive terms: a) the obligation to assess the necessity of detention on a case-by-case basis; b) the obligation to consider alternative measures to detention on a case-by-case basis; c) the means and resources for legal defense to challenge detention; d) the mechanisms of regular judicial or administrative review to assess the legitimacy of detention, with sufficient powers to request release; e) the determination of the appropriate procedural stage to initiate a defense or otherwise challenge the detention; f) procedural guarantees in case of detention, and g) provisions which recognize the right of not being subject to detention. In connection with the above, the only specific guarantee offered by the Mexican legal framework on personal freedom is the right to be informed of the possibility to issue a bail bond pursuant to the provisions of Article 102 of the Immigration Law.

4. ALTERNATIVES TO IMMIGRATION DETENTION IN MEXICO

According to CAP's definition of alternatives to detention, it is worth stating that the *par excellence* alternative to detention is that which does not imply restriction to freedom of movement or any form of deprivation of liberty, that is, that which is based on the presumption of freedom and considers immigration detention as an exception. There are several alternatives to detention which, according to the circumstances of each case, establish different levels of restriction to freedom of movement and government supervision, or which incorporate a case management approach as follow-up.

In the new immigration arena determined by the immigration legislation, policies and practices in Mexico, the presumption against detention only applies plain and baldly to individuals who appear before the INM or the COMAR to legalize their immigration status or request recognition as refugees.

For migrants, asylum-seekers or refugees with irregular status identified by the INM, other alternative measures are established for their release, such as immediate referral of children to the municipal, local or federal DIF shelters for their stay and adequate care, non-permanence of victims of trafficking or other crimes and vulnerable individuals in detention centers, release of individuals detained for more than 60 days regardless of whether they are vulnerable, stay for humanitarian reasons for asylum applicants and, in general, custody and safeguarding of any other migrants and those in destination.

While some alternatives to detention are set forth in law, they lack clear admissibility criteria and conditions for compliance. However, the fact that the new immigration arena attempts to distinguish among and respond to various immigration situations and recognizes that detention is not in the interests of protection and individual rights (and unnecessary in a great variety of situations) constitutes a first step toward the development of programs, practices, measures and mechanisms for the effective application of alternatives to detention.

4.1 Children

The LM and the RLM provide that any unaccompanied migrant child must be referred to the National DIF or the state, municipal and Mexico City (D.F.) local systems, ‘in order to enable them to stay in places where adequate attention is provided, until their immigration status is determined’ (Art. 112, paragraph 1 LM). In light of *pro homine* and *ad-hoc* interpretation principles, such provision states that detention is unnecessary and undesirable. In addition, by establishing the non-detention of unaccompanied migrant children, the law provides an opportunity to develop models of alternatives to immigration detention, as well as the obligation to adopt programs and measures that make the presumption against detention effective.

However, the legal framework does not establish protection against detention of children for immigration reasons in a general and absolute manner, as would be appropriate considering the principles of the best interest of the child, non-discrimination, and the comprehensive protection of children’s rights. To begin with, it excludes children who are accompanied by someone responsible for providing protection and care. This fails to consider the responsibility of the State in protecting the best interests of the child regardless of whether he or she is accompanied, and especially when parents or relatives are prevented from providing due protection as a result of their own detention.

Additionally, immediate referral of unaccompanied children to the DIF system is not granted from the moment in which they are identified during an immigration inspection or review, as would be appropriate for the adequate protection against child detention. Pursuant to Article 112 of the LM, unaccompanied children are ‘placed at the disposal’ of the INM (i.e. in its custody in detention centers) and remain under its custody until they are referred on to DIF—a process that could not be eliminated without legislative reform. In the absence of such reform, certain mechanisms could be implemented in practice so that such placement in custody before the INM is only formal, and children could be physically and immediately referred to the corresponding agencies. This would also require adoption of criteria to assess age or possible vulnerabilities before referral,

since currently the LM and RLM do not foresee differentiated actions for reason of age or vulnerability during immigration inspection or review.

Another element to consider is that even though there are certain existing capabilities for the DIF systems to provide shelter and services to unaccompanied migrant children, in practice and until now, referral to DIF constitutes an exception while immigration detention is the rule. On the one hand, the INM does not systematically carry out the operational efforts required to refer children to the DIF systems and, on the other, within the DIF systems, there are legal and operational reception criteria which discriminate by reason of non-national origin, gender, or age of the child.

Furthermore, most institutions seem to have the prevailing view that the role of the DIF systems is subordinate to immigration functions. This vision prioritizes immigration aspects over child protection and is reflected in the current LM in its establishment that unaccompanied migrant children are in the 'custody' of the INM and that their referral to DIF agencies is only made when their immigration status is defined. The LM also provides that assessment and determination of the best interests of the child shall be determined mainly by the INM, since COMAR's involvement is only legitimate in the case of child asylum-seekers, and that of other entities or institutions, such as DIF, is limited to cases in which their 'complexity' requires an inter-institutional decision.

The above infringes upon national and international rights, recommendations and standards with respect to child protection. According to these, protection of rights by the State cannot depend on immigration aspects, nor does the assessment and determination of a child's best interest lie in an agency such as the INM, the purpose of which may be in conflict with the best interests of the child.

The DIF systems in Mexico are specialized and legally competent agencies that should provide the protection and assistance required by migrant children, as established by the General Health Law (*Ley General de Salud*), the Federal Civil Code (*Código Civil Federal*) and the Law on Private Welfare (*Ley de Asistencia Privada*), amongst others. According to its legal framework, DIF must provide social welfare to children at risk due to the fact they are migrants or in the event of abandonment or absence of their parents, in order to enforce and safeguard their rights. In this respect, basic social welfare services are provided by the DIF by exercising custody, providing legal assistance and social orientation, providing assistance in specialized premises, and protecting the children's rights (Art. 9, 12 *Ley de Asistencia Social* [LAS]). This clearly shows that the DIF's role with regard to migrant children is legally much wider than that currently executed, a fact that is also recognized in the LM.

Even if one acknowledges that Mexico does not have an integral system for child protection, the practical and legal situation outlined above limits the DIF's primary function of protection

and welfare, further reducing its effective reception shelter capabilities, and subordinating the protection of unaccompanied migrant children to immigration considerations. An additional challenge is observed in the fact that the comparatively reduced number of migrant children referred to and received by DIF systems have no freedom of movement, since the institution's shelters and places of stay have closed-door policies, and no outings are permitted. This means that, up to now, referring children to DIF does not constitute an alternative to detention, as such, but rather detention in alternate premises other than formal immigration detention centers.

With respect to children that request asylum in detention, the law does not distinguish between accompanied and unaccompanied children, and therefore any provision that protects them against detention could also include members of their accompanying family, specifically considering the best interests of the child and the principle of family unity. Pursuant to Article 20 of the LRPC, all necessary measures must be taken to allow the COMAR to guarantee institutional assistance to asylum-seekers in vulnerable situations, especially children. Such measures include the COMAR's ability to request the INM to transfer detained asylum-seekers to a specialized institution (Art. 62 RLPC), or from one specialized institution to another (Art. 63 RLPC). These institutions may provide several services and are not required to have closed-door policies.

On the other hand, and irrespective of any other reasons for vulnerability, COMAR can appeal to domestic and international legal provisions, such as non-penalization for irregular entry pursuant to Article 31 of the Convention relating to the Status of Refugees, and the ability to legalize the stay of asylum-seekers until their procedure is resolved, pursuant to Article 52, paragraph V of the LM. Both enable protection against detention in *estaciones migratorias* (detention centers) for any applicant or family group with children.

4.2 Victims of crime, trafficking and other especially vulnerable groups

In addition to migrant children, the LM considers other categories of vulnerable groups such as victims, injured parties or witnesses of serious crimes committed in Mexican territory, pregnant women, senior citizens, handicapped individuals, indigenous peoples, and individuals with medical or psychiatric needs, amongst others. In these cases, under the LM, authorities are bound to identify, treat and provide differentiated assistance to irregular migrants and, pursuant to Article 185 of the RLM, to implement actions and measures within the procedures that allow for such identification and assistance.

This differentiated procedural and assistance regime for vulnerable groups allows them to access and benefit from alternatives to immigration detention. In the case of trafficking victims, the INM is bound by law to prevent them from being held in immigration

detention, which is complicated by the fact that because they have an irregular status means that their detention is mandated in the first instance. In other cases of vulnerable groups, the INM is bound to take ‘the corresponding measures required to grant the privilege of staying in specialized public or private institutions that can provide the required assistance’ (Art. 113 LM). This means that detained individuals may be placed in institutions with open-door policies that provide lodging and assistance. As such, the possibility of referral or execution of agreements with government agencies and public or private institutions (Art. 72, 73 LM) also provides the opportunity to implement alternatives to detention in places with open or semi-open door policies.

Provisions for the release of detained vulnerable persons apply whether or not they take the opportunity to consider the option to legalize their status under the category “for humanitarian reasons” or prefer to be returned. However, the legal regulations are so general that they allow an ample margin for discretion regarding the appropriate time and mechanisms to activate alternatives to detention.

In the case of victims of trafficking and serious offences committed in Mexican territory, such as kidnapping, the LM and the RLM do not provide a maximum term within which to refer victims to agencies or institutions that provide the necessary protection and assistance, but provide only that they must obtain release authorization within 24 hours following proof of having complied with the requirements for immigration regularization, pursuant to Article 240 of the RLM. However, it can be presumed that in no case should their detention exceed 15 days, even in the most adverse case.

Yet, in practice, victims or witnesses of crimes often remain in detention for up to three months before being repatriated, or released to legalize their immigration status; and there are reports of cases of detention even when the immigrant has received authorization to stay legally in the country. On the other hand, victims of serious criminal offenses are often not held in detention centers, but rather in premises of federal or local authorities appropriate for justice procurement or assistance to victims, where victims are held in confinement with the intention of protecting their safety and physical integrity.

In the decision to keep victims confined for their own safety there does not seem to be any case-by-case assessment of the existing substantiated risks nor consideration of the victims’ will and opinion. The authorities often fail to consider the emotional and psychological consequences that may be aggravated by returning the victim to a situation of confinement after having been previously exposed to loss of freedom or physical, psychological and emotional mistreatment.

Once victims of trafficking and serious offences regain their freedom of movement, appropriate follow-up actions by different agencies is required, together with lodging, food and social support in order to satisfy the victims' basic needs. Lack of such support often constitutes a barrier for permanence of individuals in the country and their compliance with immigration or judicial procedures initiated in Mexico.

There is less clarity on the form and terms in which other vulnerable groups can access alternatives to immigration detention. Although there is knowledge of the INM's good practices to channel pregnant women, ill or handicapped individuals, amongst others, there is no consistency in the criteria or mechanisms it uses to implement such alternatives.

In the case of migrants who have been in an accident, medical services are usually provided either in the detention center or in emergency services, often because there is no available institution that can provide shelter or because referrals to recovery centers are not carried out. In some cases, the detained individual's status can be legalized for the purpose of receiving medical or physiotherapeutic treatment (for example, when the International Committee of the Red Cross provides prostheses and rehabilitation). But, by the time they are released, individuals have often already spent a considerable amount of time in a detention center without adequate conditions when an alternative to detention might have operated in a more expedited manner.

4.3 Individuals subject to the maximum detention term of 60 working days

The LM provides that, if after remaining in detention for a total of 60 working days, the barriers set forth in Article 111, paragraphs I to IV for return or deportation still exist, the INM shall release the individual and regularize his/her immigration status. This constitutes an alternative that seeks to limit prolonged detention.

In these cases, the individual's immigration status is legalized under the category of visitor with the right to work (Art. 144:VIII 234, RLM) and for as long as the reason for which it was granted exists. In addition, the individual is obligated to appear before immigration authorities as often as may be required in order to definitively resolve his/her immigration status. The fact that individuals are exempt from complying with the requirements set forth in Article 240 of the RLM for release and authorization to legalize their status makes this a viable alternative measure.

Since this provision was recently incorporated into the legal framework (although it had been previously applied in practice), its effectiveness, applicability and weight are

greatly unknown. However, it is good practice that offers an alternative to detention and a consistent and durable solution applicable to a variety of cases.

4.4 Asylum-seekers

Asylum-seekers who are in the custody of immigration authorities are subject to mandatory detention due to their irregular immigration status, which infringes the provisions set forth in Article 31 of the Convention relating to the Status of Refugees.

In addition, Article 235 of the RLM makes an undue exception to the legal maximum term for detention in the LM, since it allows for detention to be extended until the asylum-seeker is recognized as a refugee (a process which can take up to 90 days according to the LRPC). Thus, the RLM goes beyond the provisions of the LM and gives discretionary powers to the INM to hold an asylum-seeker in detention for an illegal period and in a way that is discriminatory and contradictory to existing law. Such a framework also infringes international covenants on asylum, allowing for a less favorable treatment of asylum-seekers than to that granted to migrants with irregular status.

This is worsened by the fact that asylum-seekers are detained indefinitely when they initiate administrative or judicial action on matters related to their recognition as refugees, or when they initiate an injunction (*juicio de amparo*), and the judicial authorities expressly prohibit their return or transfer to another center (see Art. 111.V LM, 234 RLM). This further violates domestic and international standards on human rights and international refugee rights.

Irrespective of the constitutionality and conventionality of asylum-seekers detained in accordance with the LM, there are at least two alternatives to detention that could substantially relieve the provisions of Article 235 of the RLM. Firstly, the LM provides for the possibility of the INM to authorize the granting of custody to a third person and/or a bond for asylum-seekers exercising legal means of defense, which would allow their stay outside of the immigration station while the process takes place.

Secondly, pursuant to Article 52, paragraph V of the LM, asylum-seekers have the right to request a (temporary) legal status for humanitarian reasons while their asylum claim is being adjudicated. This alternative to detention is a positive measure for asylum-seekers, but has not been applied to date. Still, it could operate effectively with an individual assessment of the circumstances of each case, in light of the principles of necessity, reasonability and proportionality of detention.

4.5 Custody

The granting of custody is an alternative to detention set forth in the LM and the RLM, by which a foreign individual can be ‘handed over to the diplomatic representation of his country of citizenship or to a renowned institution whose purpose is linked to protecting human rights’ (Art. 101 LM and 214 RLM) until the immigration status is resolved.

Granting of custody imposes certain obligations on the migrant, such as remaining in a domicile within the detention center’s territorial circumscription and appearing regularly before immigration authorities. Non-fulfillment of such conditions causes custody to be revoked, eliminating the bond granted in favor of the INM and issuing an immigration alert against the foreign individual.

Custody, as currently set forth in the LM, has legal gaps and restrictions that limit it to the extent of making it practically non-accessible, unviable, and with few opportunities for its use and effectiveness. These include that:

- i. granting of custody is restricted to the duration of the administrative immigration procedure, even in cases where it could be a viable alternative for individuals who decide to return or are awaiting deportation.
- ii. granting of custody is conditioned on the assessment of four elements: i) legal impediment to grant immigration status; ii) lack of an immigration alert; iii) that the individual has infringed the law not more than once; and iv) that the individual is not subject to criminal action or has a criminal record (Art. 214 RLM).
- iii. it lacks a term within in which to issue a response to custody applications, thus triggering the supplementary application of the Federal Law on Administrative Procedure (*Ley Federal de Procedimiento Administrativo*), according to which there is a three-month term to issue a response, before it is deemed responded negatively.
- iv. it prevents individuals with a filial or affective bond with the foreigner from undertaking custody, although experience prior to the coming into effect of the new rules shows that these individuals, and not organizations or consulates, were those who applied for custody.
- v. in the event that a single individual absconds immigration control, the organizations and institutions that have custody are prohibited from applying for custody in the future. This prevents civil society from participating in projects and developing programs to support payment of bail bonds and to follow cases for individuals outside detention.

Therefore, while custody could be an effective and useful alternative to detention, it should be restructured in the LM and especially in the RLM. It would also be convenient to carry out a retrospective assessment of the granting of custody that would allow recovery of the valuable aspects of the former LGP, amending deficiencies and downsides that it had in its application.

4.6 Bail bonds in Article 102 of the LM

The bail bond serves the purpose of ensuring compliance of an obligation or undertaking. Article 102 regulates this institution as follows:

In order to achieve regular stay in the country, any foreigner subject to an administrative procedure, until the corresponding definitive resolution is issued, may:

- a. Grant sufficient warranty, to the authorities' satisfaction;
- b. Establish a domicile or place where he/she will remain;
- c. Not leave such domicile without the authorities' prior permission, and
- d. Submit an application with a statement of responsibility signed by a Mexican citizen or social organization.

The warranty may be a bond policy, certificate of deposit, or any other means permitted by law.

Although payment of the bail bond is an element of custody, it is also an alternative to detention in itself. The vague regulation of the bail mechanism and its close relation to custody makes its application confusing and ambiguous. However, Article 102 establishes criteria or causes for granting bail that differ from those for granting custody, and even establishes the bail bond as a protection of the right to freedom from the moment the individual is detained. Pursuant to Art.69 of the LM, the INM is bound to inform all detainees of this right to request a bail bond.

Bail could be used as an alternative to detention for irregular destination migrants and others eligible for legalization while a definitive resolution is being issued on their immigration status. Unfortunately, the LM and especially the RLM, do not provide further detail to allow for deeper analysis or understanding of warranties, when not related to custody.

5. THE COMMUNITY ENVIRONMENT AND CASE MANAGEMENT

This research identified a number of good practices and successful cases in which individuals outside of detention complied with immigration procedures and obtained a definitive resolution on their status, while enjoying freedom of movement in the community. Although such cases constitute only a fraction of the microcosm of migrants and asylum-seekers who could access alternative measures, they are far from being isolated cases and show that effective implementation of alternatives to detention is possible. This experience with alternatives to detention, irrespective of the results of an individual case, also points to the importance of case management as an essential tool for the success of alternatives, a fact that has also been observed in good practice at the global level.

Case management is an integrated and coordinated approach to service provision that is used to achieve continuity in assisting individuals with diverse and complex needs. Case management makes it possible for migrants to effectively and adequately access an alternative to detention, and find the support they require in the community to satisfy their basic needs and follow-up on their immigration procedures until final resolution. In this way, a migrant or asylum-seeker who has institutional and community support to satisfy his/her basic needs is better able to comply with release conditions and continue the immigration procedure than those who access an alternative to detention but do not have such support.

In recent years, the recognition of certain situations of special vulnerability, such as the case of unaccompanied refugee children or the perpetration of serious criminal offenses such as trafficking and kidnapping against migrants in Mexico, have driven the authorities to allow access to alternatives to detention in specific cases. This positive change, although still emerging, is notable. Challenges for effective alternatives to detention lie not only in establishing accessible legal mechanisms, but also in the identification and differentiated treatment of the migrant population, as well as in the use and distribution of available public and private resources to respond to the basic needs of individuals in the community. A system of case management allows for consideration of the resources and services available in the community through coordination and collaboration with government agencies and local organizations.

In Mexico, although case management is not formally part of the INM's immigration policy, it is gaining importance in practice to varying degrees, primarily due to the need to identify and provide differentiated assistance in order to respond to cases of serious violations against migrants' rights or to provide practical solutions to situations faced by the immigration authorities in execution of their duties. These practical responses

have enabled the INM, and especially the COMAR, to develop a certain level of skill, understanding and experience in case management.

Stakeholders with broad experience in case management point to the frequent difficulties of accessing alternatives to detention and, thereafter, satisfying basic subsistence needs and obtaining access to adequate or sufficient lodging services, medical and/or psychological assistance and legal advice in several fields, including immigration. The following are amongst the key challenges to satisfying the needs of migrants, asylum-seekers or refugees in the community, many of which fall into the ambit of responsibility of government authorities or agencies:

1. Lack of adequate and timely information regarding available services and support. Sometimes, individuals are released by the INM with no further orientation regarding institutions or agencies that can provide legal assistance, medical services or lodging.
2. Acts or regulations that affect the adequate access to public or free medical, mental health and education services as well as legal assistance, including immigration. Although the new immigration legal framework discourages stigmatization and exclusion of migrants, there are continued reports of acts by public officers hampering access to such services, due primarily to the nationality or immigration status: for example, individuals with psychological conditions or those requiring time to recover, may only receive public assistance during the time strictly required to handle the emergency or crisis situation.
3. Insufficiency of economic programs or resources, whether governmental or non-governmental, available to migrants and asylum-seekers to satisfy their needs (food, transportation, clothes, medicines, lodging, psycho-social support, etc.). There are few government offices and civil organizations that provide support for such needs over and above humanitarian or emergency assistance. Lodging options for more than a few days are severely limited for those who might access an alternative to detention. In the case of individuals who require medical or psychological assistance, such medium- to longer-term accommodation is indispensable.
4. The limited involvement of the DIF systems throughout the country in providing assistance and protection to migrant and asylum-seeker children, as well as the lack of specific educational and cultural opportunities appropriate to their needs. Although in the limited cases where DIF does provide some activities for migrant children, they all take place in conditions of confinement, and have a more recreational than educational purpose, with limited pedagogic methodology.

5. The insufficient and inefficient coordination and collaboration between the various levels of government agencies for assistance and support, as well as the absence of regulations on such responsibility in cases of individuals subject to immigration procedures out of detention.

These challenges make it clear that in addition to immigration laws, policies and practices that guarantee and respect migrants' rights by prohibiting and/or eradicating immigration detention, there is a need for a case management approach that favors immigration compliance while at the same time allowing migrants and asylum-seekers to enjoy freedom of movement in dignified conditions in the community.

As mentioned above, the practice of *ad hoc* case management has increased at the government level. For example, in the case of victims of crime, the INM's collaboration with the International Organization for Migration, Pro-Victims and the Special District Attorney for Violent Crimes against Women and Trafficking (*Organización Internacional para las Migraciones, Pro-Víctimas y la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y la Trata de Personas*) is an attempt to satisfy lodging, medical, psychological, and legal assistance needs, amongst others. The creation of the OPIs and a closer relationship with the DIF systems is also intended to allow for specialized assistance to migrant children.

In addition to coordination with other government agencies, the COMAR has particular experience in collaborating with civil organizations and private institutions in order to support the subsistence needs and integration of refugees in the country. For several years, with the support of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), the COMAR and civil organizations such as Sin Fronteras I.A.P., they have provided assistance to asylum-seekers and refugees, and COMAR specifically, has worked towards the construction of a network of civil organizations and private institutions to assist the needs and integration of unaccompanied refugee children. More recently, COMAR has also created an emergency fund for asylum-seekers, refugees and complementary protection in order to support specific needs (medical assistance, emergency surgical procedures, medicines, laboratory tests, food, lodging, local public transportation, personal toiletries and immigration). These joint efforts are worth highlighting inasmuch as they constitute relevant experience in case management, which aims to meet individual needs by allocating available resources and coordinating service provision.

Also worth noting is the assistance program for migrants in Mexico City, carried out in recent years by the Ministry of Rural Development and Equity (SEDEREC or *Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades*). This includes support for immigration legalization fees and in kind provisions to migrants for food and clothing. These resources are often allocated through civil organizations that provide direct assistance to migrants.

The social, cultural and political context facing irregular migration has led non-governmental organizations to gain important case management experience, although they often face challenges in the quality and timeliness of the assistance they provide. Civil society organizations such as Sin Fronteras, Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, Albergue del Desierto and others have made significant progress over the years in collaborating and coordinating both with government agencies as well as with other civil society and private low-cost or free service providers. There are also currently a number of new projects, such as Casa Tochan and Casa de las Hermanas Josefina, both in Mexico City, seeking to assist migrants, asylum-seekers and refugees who will remain in the country temporarily or definitively with lodging and other needs. Additionally, the new immigration provisions recognizing migrants' rights to access to health, education, justice and freedom of movement, are an important step towards eliminating discriminatory practices that affect enjoyment of their fundamental rights and increase the social and institutional vulnerability of those who settle in the country temporarily or definitively, even more so if they have an irregular immigration status. It is hoped that this legal framework will have a positive impact in the short term, allowing access to assistance, services and satisfaction of basic needs.

This experience shows that an individual's initial intention is not the only element that determines his/her temporary or definitive stay in the country. Other factors, such as the ability to access services and satisfy basic needs, along with age and gender considerations, can also greatly influence an individual's compliance with immigration and/or asylum procedures.

Despite the limitations and challenges still faced in providing community support for migrants, asylum-seekers and refugees, it is possible to move ahead in the creation, definition and implementation of models of alternatives to detention, especially based on existing services and experience of governmental and non-governmental stakeholders in the provision and coordination of material, and institutional and human resources to satisfy migrants' essential needs even in situations of transit migration.

6. LIMITATIONS OF THE STUDY

Most of the research limitations relate to obtaining quantitative and/or qualitative data on key aspects of detention and alternatives to detention in Mexico that provide information on: i) the actual length of time that individuals with irregular status spend in immigration detention, whether as a percentage or in absolute terms; ii) the total number of individuals that have been detained in Mexico more than once, broken down

by number of events of detention, age, nationality or gender; iii) Mexico's experience in implementing alternatives to detention or assessments that would provide information on its effectiveness, limitations, follow-up, challenges or operation; iv) the global or individual cost of detaining individuals for public expense; v) the administrative burden of immigration detention for the INM in terms of time and human resources; vi) any immigration regularization proceedings that, as part of an alternative to detention, were relinquished; vii) individuals who are not detained but enjoy freedom of movement in the community and request asylum and the degree of compliance with such procedure; and viii) the number of individuals in detention who waived or abandoned their asylum procedure, broken down by age, nationality and gender.

7. CONCLUSIONS

1. The presumption of detention from the premise of transit migration penalizes irregular migrants and violates domestic and international instruments on human rights, particularly the exceptionality of deprivation of liberty (detention as a last resort) and the principles of reasonableness, necessity and proportionality of detention.
2. Immigration detention has a disproportionate and unjust effect on irregular migration in destination and on those who exercise any means of legal defense. In the case of individuals who have exceeded the time of stay or who have family or marital ties with Mexican individuals, mandatory detention has strictly punitive effects
3. The presumption against detention for individuals with irregular status who appear before the INM or the COMAR is the only scenario in Mexican law that offers full guarantee and protection of the right to personal freedom. Other alternatives to detention identified are: no detention for unaccompanied migrant children; no detention for victims of trafficking; the practice of releasing victims of serious crimes and other vulnerable groups; immigration regularization of asylum-seekers for the duration of their asylum process, custody and bail. Although the immigration and asylum legal framework is far from adequate in regulating these alternatives to detention, they constitute windows of opportunity for implementation of more effective alternatives to detention at an operational and public policy level.
4. In the short term, the challenge is to identify individuals to whom the law grants an alternative to detention such that they may access it in a timely and effective manner, by adopting mechanisms that facilitate their identification and apply a case-by-case assessment of the necessity, reasonableness and proportionality of detention.

5. Case management and, therefore, assistance to migrants and asylum-seekers is affected by reasons that range from insufficiency of human and material resources required, to the persistence of discrimination in access to public services and programs. However, governmental and non-governmental institutions have experience in this field, which allows progress to be made in eliminating these obstacles, creating capacity and developing alternatives to detention as a policy goal.
6. There are similarities between the elements that have proven favorable for the success of alternatives to detention at a global level, with results that arise from the practical experience of governmental and non-governmental stakeholders. Effective models for alternatives to detention require a State case management approach and elements that foster the temporary or definitive stay of individuals in the community, such as accurate and informed communication and the creation of social support networks, as well as timely and adequate satisfaction of needs in order to promote a positive vision for the future.

RECOMMENDATIONS

Taking into account the opportunities and challenges in Mexico in regards to the respect for the right to personal freedom and freedom of movement of migrants, asylum seekers and refugees, six key elements can be identified in a move towards developing and implementing effective alternatives to detention: i) establish the presumption against detention as the guiding principle in law; ii) establish risk assessment mechanisms to identify individuals who should not be detained and avoid arbitrary detention; iii) apply alternatives to immigration detention in the first instance and appropriate conditions if a risk is identified pursuant to the community placement model; iv) strengthen shelter placement and community support allowing for effective enjoyment of the right to freedom and alternatives to detention; v) strengthen coordination and referral mechanisms among stakeholders that foster reception or integration in the community; and vi) generate, systematize and disseminate information and statistics to support decision-making in this respect.

Considering these six elements, the following recommendations are made:

1. PRESUMPTION OF FREEDOM

1.1 Recommendation to the Legislative and Executive Federal Bodies, within the scope of their powers:

1. Revoke mandatory and generalized immigration detention based on migrants' irregular status.
2. Establish the presumption of personal freedom and/or the exceptionality of detention (detention as a last resort) based on criteria of necessity, reasonableness and proportionality as the guiding principles of immigration policy and practice.
3. Repeal the legal and regulatory provisions of Article 111 paragraph V of the LM that enable indefinite detention of migrants and asylum seekers who exercise their right to legal defense, access to justice, judicial protection and, as the case may be, the right to request and be granted asylum.
4. Amend Article 235 of the RLM to the effect that asylum seekers may enjoy protection against detention pending their recognition as refugees.
5. Strengthen the presumption against detention pursuant to Article 136, paragraph I of the LM for individuals who appear before the INM to legalize their immigration status or before the COMAR, especially in the case of unaccompanied migrant children.

6. Regulate the prohibition of detention for migrant children in general, regardless of whether they are accompanied or unaccompanied, in compliance with the principle of family unity – unless otherwise contrary to the best interests of the child – in a manner that is consistent with respect to dignity and full exercise of rights.
7. Establish legal provisions in the LM and other related legislation that prohibit immigration detention of victims of crimes and other vulnerable groups, as well as the duty of competent authorities to ensure that such groups are not detained in practice.

1.2 Recommendation to the Ministry of the Interior (Secretaría de Gobernación) and the INM within the scope of their powers:

1. Eliminate immigration mechanisms and practices that enable mandatory and generalized detention of migrants, through training and disciplinary measures for acts or omissions of public officers who carry out an illegal or arbitrary detention.
2. Promote and issue appropriate provisions regarding non-detention of migrants and asylum seekers.
3. Strengthen the presumption against detention set forth in Article 136 of the LM for migrants, asylum seekers and refugees, by establishing and adopting:
 - a. Administrative or operational measures that protect individuals who are in the process of regularizing their immigration status or in an asylum procedure from being placed in INM custody and detained.
 - b. Internal mechanisms to prevent the destruction or disregard of INM or COMAR certificates, which often undermines the presumption against detention and results in individuals being placed in INM custody.
4. Adopt the criteria, provisions and mechanisms required to allow unaccompanied migrant children who periodically, temporarily or definitively reside in the country, to legalize their immigration status through orientation and legal representation by the DIF agencies. These should be adopted in collaboration and coordination with national, local and municipal DIF systems, as the case may be.
5. Refer victims of serious crimes to places where the required assistance is provided, from the moment they are identified, in accordance with Article 178 of the RLM. Such referral must take place at the latest when a victim decides to initiate the corresponding criminal action, during the time period allowed for decision-making on stay or return or while awaiting voluntary return to the country of origin.
6. Issue provisions to prevent detained asylum seekers from being barred access to available alternatives to detention (such as: immigration regularization for

humanitarian reasons, custody and bail), even during the enforcement of the existing Articles 111 of the LM and 235 of the RLM.

1.3 Recommendation to the INM and DIF systems in the Republic:

1. Adopt steps to allow immediate referral of migrant children to local or municipal systems, in order to adequately protect their right not to be detained for immigration purposes.
2. Coordinate efforts to establish the required steps, mechanisms and conditions to protect migrant and asylum-seeker families with children from detention.

1.4 Recommendation to national, local and municipal DIF systems:

1. Adopt the required measures to guarantee referral and protection against detention for unaccompanied migrant and asylum seeker children with irregular status, including:
 - a. Reviewing and restructuring the model for protection and referral of unaccompanied migrant children in light of good practices developed by both DIF and civil society shelters for unaccompanied migrant children located near the Northern border.
 - b. Strengthening the DIF network and private shelters for migrant children in the southern part of the country.
 - c. Establishing flexible models of assistance to migrant and refugee children in response to their needs and duration of stay in the country.

1.5 Recommendation to the COMAR:

1. Continue and strengthen its efforts for protection against detention of asylum seekers and refugees, especially children.

1.6 Recommendation to agencies responsible for justice procurement and for assistance to victims of federal and local crimes:

1. Refrain from carrying out any act aimed at placing migrants in premises or places with closed-door policies without the victim's authorization and acceptance, as well as an assessment of the effective risks to his/her integrity and personal safety, including effects of re-victimization and the emotional or psychological effects of confinement.

2. IDENTIFICATION AND ASSESSMENT MECHANISMS

2.1 Recommendation to the Legislative and Executive Federal Bodies, within the scope of their powers:

1. Establish legal provisions that guarantee and protect the right not to be illegally or arbitrarily deprived of one's liberty, such as: the duty to fully inform the migrant of the reasons for detention; the obligation to analyze and demonstrate the necessity, reasonableness and proportionality of detention, considering the specific circumstances of each case; the duty to assess and prioritize the establishment of alternatives to detention; the immediate and regular review of detention and the right to challenge the illegality and/or arbitrariness of detention before the courts.
2. Establish legal provisions that allow for independent monitoring of detention centers by accredited civil society stakeholders, with a view to identify individuals who may be eligible for alternatives to detention, and provide the corresponding legal advice.
3. Consider the protection of migrant children's rights above any other immigration or national consideration.
4. Revoke the legal and regulatory provisions that allow immigration authorities to assess and make determinations on the best interests of the child and instead, establish the DIF as having primary competence at a national, local and municipal level, as the case may be.

2.2 Recommendation to the Ministry of the Interior and the INM, within the scope of their powers:

1. Develop and roll out risk assessment tools and criteria for use by relevant personnel in order to determine the necessity, proportionality and rationality of immigration detention, considering the specific circumstances of each case, as well as defining the conditions for granting release and alternatives to detention in each case. The latter should also comply with the principles of necessity, reasonableness and proportionality and be subject to judicial protection.

2.3 Recommendation to the INM and the DIF systems in the Republic:

1. Strengthen inter-institutional cooperation and coordination at an operational level in order to:
 - a. Evaluate and determine the best interests of the child and implement a long-lasting solution for each case, whether it be family reunification,

return to the country of origin, or permanence in the country with the corresponding regular stay. Any solution should also consider the best interests of the child, his/her participation and the right to a life with dignity.

- b. Develop solid bases for qualitative and quantitative data and analyses to support the migration management of refugees, asylum-seekers and migrant children, without the use of detention.
2. Establish and execute an age determination and evaluation process in cases of uncertainty. This process should be comprehensive, multi-disciplinary and sensitive to child and gender issues, and any margin of error or doubt should favor the individual.

2.4 Recommendation to the INM:

1. At an operational and inter-institutional level, strengthen the procedures and mechanisms to identify individuals who are victims of crime and/or in vulnerable conditions, including making provisions for regular and independent monitoring of detention centers by civil society organizations.
2. On a regular basis, carry out immigration training programs on the identification of vulnerable groups, risk assessment, alternatives to detention and case management.
3. Carry out a preliminary identification of migrant children at the time of immigration verification or review so that they are immediately referred to the DIF systems in the country, without needing to go through a detention center.

3. ALTERNATIVES TO IMMIGRATION DETENTION IN THE FIRST INSTANCE

3.1 Recommendation to the Legislative and Executive Federal Bodies, within the scope of their powers:

1. Repeal or amend the provisions of the LM and the RLM that prevent or affect adequate and timely access to legally available alternatives to detention.
2. Clearly and precisely regulate alternatives to detention, as well as procedures and mechanisms that guarantee individuals' effective access to such alternatives.
3. Expressly and clearly establish the following in immigration provisions: the means and resources for legal defense against detention, regular assessment of detention, and indication of the appropriate procedural stage to oppose detention.
4. Establish additional alternative measures to detention in law and policy and set out reasonable and proportional criteria for their application and follow-up.

5. Include and allocate public resources for the design and implementation of an inter-institutional program of alternatives to detention for: vulnerable groups; destination migrants; and/or those that have exceeded authorization of their stay in the country.
6. Amend and repeal the provisions of the LM and the RLM that prevent the effective and timely access to custody, and establish criteria and assessment scenarios for granting of custody that takes into account the individual's circumstances and are consistent with the current migration context.
7. Modify the role of custodian so that custody becomes a viable and attainable alternative to detention. This could be done by allowing individuals in the community to act as custodians, in cases where they have ties of affection or solidarity with detained migrants or asylum-seekers. This should be assessed in specific cases, taking into account the positive impact it may have on compliance with alternatives to detention and the individual's integration into the community.
8. Eliminate obstacles set forth in the RLM so that civil organizations can take an active role in the development of alternatives to detention and effectively support non-detention of migrants.
9. Establish criteria to regulate custody applications and decisions, as well as response within a reasonable time considering the maximum term of 15 days set forth to complete the immigration procedure.
10. Clarify and precisely regulate the bail bond provisions and established criteria pursuant to Article 102 of the LM as an alternative to detention.
11. Establish the criteria to determine the monetary amount of a bond warranty when used as part of an alternative to detention, in order to ensure proportionality, reasonableness and fairness in each case.
12. Regulate the mechanisms for timely and effective access for asylum-seekers to the right to regular stay based on humanitarian reasons.

3.2 Recommendation to the Ministry of the Interior and the INM, within the scope of their powers:

1. In order to prevent illegal and arbitrary detention, include the development and implementation of alternatives to detention, together with monitoring and evaluation mechanisms in programs aimed at the protection of migrants' rights.
2. Create and implement steps and mechanisms to guarantee individuals' adequate and timely access to alternatives to detention from the moment they are placed in INM custody, including bail, custody and any other alternatives that may be created.
3. Adopt, design and implement the necessary programs, mechanisms or steps to prevent the detention of asylum-seekers while awaiting resolution of their asylum claim.

4. Develop and implement provisions to ensure that migrants and asylum-seekers are only detained as a measure of last resort, in accordance with the principles of necessity, reasonableness and proportionality. A regular evaluation of the need for detention should be carried out, preferably applying legally available alternatives to detention, such as legalization for humanitarian reasons, custody and bail.
5. Ensure and promote collaboration and coordination with non-governmental organizations, private institutions and international organizations to develop and implement a model for monitoring compliance with custody and bail bond provisions.
6. Collaborate with and support non-governmental organizations, academics and international organizations to monitor and compile information regarding the implementation of alternative to detention models and programs.

3.3 Recommendation to civil society organizations:

1. Participate in and promote the adoption of programs and models with alternatives to detention through advocacy, monitoring, research, psycho-social support and legal representation made in favor of migrants, asylum-seekers and refugees.
2. Promote strategic alliances with community members, civil organizations, and public and private institutions that provide services and assistance to vulnerable groups, especially handicapped individuals, women and children.
3. Actively participate in generating information and developing public policies and programs aimed at ensuring full respect of human rights, especially those of migrant children.

3.4 Recommendation to the national, local and municipal DIF systems:

1. Define criteria and mechanisms for civil society or private participation in the alternative care of unaccompanied migrant, asylum-seeker and refugee children, in collaboration with the COMAR where appropriate.
2. Establish and implement provisions and mechanisms for the appointment of a guardian for every unaccompanied child from the moment he/she is identified as such and does not have anyone to protect his/her rights and represent him/her legally, regardless of whether or not the DIF or any private or public institution appointed by the DIF provides lodging and undertakes assistance with his/her needs.
3. Ensure that guardians have the required specialized knowledge and experience to represent unaccompanied migrant children, remain independent from immigration authorities, have the obligation to act in favor of the best interests of the child, maintain close contact and follow up with children as to their queries

and needs, and monitor adequate satisfaction of their needs and exercise of their rights, whether they are living with their own resources in the community or are referred to DIF institutions or private assistance institutions.

4. Effectively assume their leadership role and responsibility for protection and assistance to migrant and asylum-seeker children, as well as responsibility for the determination and evaluation of the best interests of the child, regardless of the child's nationality or immigration status.

3.5 Recommendation to the COMAR:

1. Establish mechanisms and carry out any actions required to ensure asylum-seekers are not detained during their procedure. These could include an evaluation of the necessity of detention based on the circumstances of the case in order to request and recommend that INM place the asylum-seeker in a public or private institution, especially in the case of families with children.
2. Maintain and improve their collaboration and coordination with non-governmental organizations and international organizations in order to ensure enjoyment of rights through a case management community support approach.

4. STRENGTHENING OF COMMUNITY SHELTER AND SUPPORT CONDITIONS

4.1 Recommendation to the Ministry of the Interior and the INM, within the scope of their powers:

1. Devote efforts to identify and create opportunities for collaboration with private and public institutions that provide lodging, and medical and legal services, in order to enable and strengthen the effectiveness of alternatives to detention.

4.2 Recommendation to the INM and DIF systems in the Republic:

1. Adopt measures to ensure irregular migrant children with special needs have access to medical, social and any other services they need in order to live with safety and dignity in the community.

4.3 Recommendation to the national, local and municipal DIF systems:

1. Design and adopt public policies and provisions to ensure guardians provide advice, orientation and legal representation for unaccompanied migrant children in corresponding procedures or processes, whether through the various DIF

systems, public defendants, civil organizations or private institutions.

2. Allow civil organization and independent institutions to carry out monitoring, social assistance, education and cultural activities for migrant, asylum-seeker and refugee children in DIF shelters.

4.4 Recommendation to the COMAR:

1. Identify stakeholders and establish agreements with public or private institutions that provide lodging or housing to families with children, in collaboration with the country's DIF systems.
2. Train, raise awareness and provide information to support the activities carried out by civil organizations, private institutions or shelters within the DIF systems for unaccompanied asylum-seeker and refugee children.
3. Establish agreements with civil organizations, private institutions, and agencies to ensure access to assistance and services for the satisfaction of refugees' essential needs.
4. Ensure continuity and an increase in allocation of public funds for the emergency assistance fund for asylum-seekers and refugees, especially to support placing asylum-seekers and refugees in the community.
5. Develop capacity and allocate the resources required to place and assist asylum-seeker and refugee children in the community until a decision is made on their asylum claim.

4.5 Recommendation to the INM:

1. Strengthen and broaden the public and private networks providing social and legal assistance to victims of crimes and vulnerable groups so that they are in a better position to comply with immigration or other processes when supported in the community.

4.6 Recommendation to the Ministry of Public Education (*Secretaría de Educación Pública*):

1. Adopt any measures required for migrant, asylum-seeker or refugee children to have adequate access to basic public education, including those aimed at removing obstacles to transfer educational credits and any others that limit or prevent access to educational support programs offered by federal agencies.

4.7 Recommendation to the auxiliary and non-auxiliary Federal Public Agencies, on immigration matters:

1. Suppress or eliminate operational criteria and government practices that directly or indirectly exclude, prevent, or restrict recognition or exercise of the right to health, education, identity, culture, humanitarian or social assistance due to national or foreign origin, or immigration status of migrants, asylum-seekers or refugees.
2. Include the recognition of migrants' rights at all levels in the preparation, design and implementation of social plans and programs.

4.8 Recommendation to civil society organizations:

1. Coordinate and collaborate in efforts to promote alliances with other civil organizations and private institutions in order to place migrants, asylum-seekers and refugees in the community under alternatives to detention programs or models.

5. COORDINATION AND REFERRAL MECHANISMS

5.1 Recommendation to the Ministry of the Interior the INM, within the scope of their powers:

1. Ensure, promote and facilitate participation, collaboration and coordination with non-governmental organizations, private institutions, and international organizations in the design and implementation of alternative to detention programs or models, as well as in preparing projects designed to support a presumption against detention of migrants, asylum-seekers and refugees.
2. Strengthen inter-institutional collaboration and coordination, and also that with civil society and private institutions, for implementation of alternative to detention models and programs.

5.2 Recommendation to the auxiliary and non-auxiliary Federal Public Agencies, on immigration matters:

1. Collaborate and cooperate with the INM to implement alternatives to detention in the community, considering the needs of detained migrants and asylum-seekers.

5.3 Recommendation to the DIF systems in the Republic:

1. Implement measures to allow for independent monitoring of appointed guardians and DIF facilities where migrant, asylum-seeker or refugee children are housed.
2. Work together with the Ministry of Public Education to develop educational methodologies, models and programs that respond to the cultural and educational needs of migrant children until a decision is made according to the best interests of the child.

5.4. Recommendation to the COMAR:

1. Prepare temporary and permanent assistance protocols for unaccompanied asylum-seeker and refugee children, in collaboration with the DIF national system and private institutions.
2. Bolster the achievements of the network of institutions and organizations that support assistance, integration and protection of rights of asylum-seeker and refugee children by homogenizing agreements on mechanisms and reception, permanence and assistance criteria, in collaboration with the DIF national system.

6. INFORMATION AND STATISTICS

The following recommendations are issued regarding the generation, systematization and dissemination of information to:

6.1 The Ministry of the Interior and the INM:

1. Generate qualitative, quantitative and budgetary data and regularly monitor implementation of alternative to detention programs and models in order to identify factors that contribute to or affect their adequate performance.
2. Generate qualitative and quantitative data allowing for an adequate understanding, analysis and identification of weaknesses, strengths and areas of opportunity in the implementation of alternatives to immigration detention.

6.2 The COMAR:

1. Generate qualitative and quantitative data on refugee children in Mexico that allows service providers to have greater knowledge on the reasons for asylum, as well as on the challenges faced in exercising their rights and local integration.
2. Generate qualitative and quantitative information regarding the aggregate number

of asylum claims, cancellations, abandonments and refugee status recognition, also providing information disaggregated by age, nationality, gender, and their detention and/or immigration status in the country at the time of applying for asylum.

6.3 The INM and DIF systems in the Republic:

1. Develop a solid basis of qualitative and quantitative information and analyses that can be used to manage irregular migration of migrant, asylum-seeker and refugee children without the use of detention.

INTRODUCCIÓN

Después de dos años de un intenso trabajo de investigación bibliográfica y consultas con organizaciones civiles, organismos internacionales y representantes de gobiernos de 28 países alrededor del mundo, la Coalición Internacional Contra la Detención (IDC, por sus siglas en inglés) elaboró el manual *Existen Alternativas: Manual para la prevención de la detención innecesaria de migrantes* (2011a). Éste recoge diferentes políticas públicas y prácticas de los Estados en materia de alternativas a la detención migratoria y, a partir de ellas, diseña el Modelo de Evaluación y Colocación Comunitaria (Community Assessment and Placement model; CAP, por sus siglas en inglés).

El modelo identifica y plantea, en cinco pasos, mecanismos o medidas a seguir en la evaluación de la necesidad de la detención migratoria en la gestión de la migración irregular, a saber: 1) Presumir la no necesidad de la detención; 2) Examinar y evaluar el caso individual; 3) Evaluar el entorno comunitario; 4) Implementar condicionantes en la comunidad, de ser necesario; y, 5) Detener como último recurso, en casos excepcionales.

Es así como el CAP proporciona un marco general de referencia sobre las prácticas y políticas de gestión migratoria, así como de desarrollo y aplicación de alternativas que prevengan y reduzcan la detención migratoria innecesaria. Esto último en atención al contexto nacional y a los tipos predominantes de flujo migratorio en cada país bajo los cuales las alternativas a la detención y el modelo CAP adquieren formas y matices propios.

Con base en esta lógica, el presente estudio tiene por objeto la elaboración de un diagnóstico descriptivo y analítico de la detención de personas migrantes internacionales en México que permita identificar actuales y potenciales alternativas a la detención migratoria en el país, así como espacios de oportunidad para su desarrollo e implementación.

En el entendido de que las alternativas a la detención son toda legislación, política pública o práctica que permite a personas solicitantes de asilo, refugiadas y migrantes residir en la comunidad con libertad de movimiento en tanto su situación migratoria se resuelve o mientras esperan su expulsión o deportación del país (IDC, 2011a), el diagnóstico busca también formular, a la luz de los hallazgos y pasos del Modelo CAP, recomendaciones de políticas públicas, mejora legislativa y prácticas migratorias tendientes a prevenir y reducir la detención migratoria innecesaria de personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas.

Para lograr tales objetivos se parte de la idea de que México es un país de origen de personas migrantes, que ha destinado mucho de sus esfuerzos a la atención y apoyo de sus connacionales en el exterior, pero que al mismo tiempo es un país de destino para

miles de personas migrantes y también de tránsito hacia los Estados del Norte de América. Dado que el tránsito de personas migrantes internacionales es cuantitativamente el más visible y significativo al interior de México, es el que primordialmente se destaca y rige en la formulación de políticas y prácticas migratorias relativas a la detención y las alternativas a la detención migratoria.

A finales de 2011, la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos mostró interés en conocer las opciones que pudiera tener México en materia de alternativas a la detención. Por ello, con apoyo de la Fundación Ford y la Alianza para las Migraciones en Centroamérica y México (CAMMINA, por sus siglas en inglés) la investigación y elaboración de este diagnóstico fue diseñada por el IDC a partir de la idea de que las alternativas a la detención deben de ser evaluadas en lo específico, tomando en cuenta el marco jurídico, las políticas públicas y las prácticas gubernamentales en materia migratoria, pero también la importancia que tiene para el país la migración en tránsito.

Para la investigación y análisis se consideraron elementos cualitativos y, cuando fue factible, cuantitativos en materia de detención y alternativas a la detención migratoria en México. Así la investigación fue elaborada, por un lado, a partir de la búsqueda e identificación de disposiciones normativas internas e instrumentos internacionales; criterios interpretativos; y, estudios, informes temáticos, artículos y reportes en materia de derechos humanos, detención, migración y asilo, emitidos por organizaciones civiles y organismos nacionales e internacionales, entre otros.

Por otro lado, se consideró información otorgada por la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) sobre las experiencias en el trabajo con niños, niñas y adolescentes refugiados,¹ así como información obtenida del Instituto Nacional de Migración (INM) a través de informes entregados y de solicitudes de acceso a la información pública gubernamental, particularmente en relación con la detención y mecanismos alternativos a ella.

Asimismo, el informe se elabora a partir de información y datos recabados en 32 entrevistas y reuniones que se llevaron a cabo entre junio y noviembre de 2012 por el IDC con actores estratégicos en materia de asilo, migración y niñez de la sociedad civil, agencias internacionales, oficinas consulares y del gobierno mexicano. Entre ellos, a modo enunciativo más no limitativo, se encuentran organizaciones civiles como Sin Fronteras y Casa Alianza, los consulados de El Salvador y Ecuador, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la recién creada Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación y la COMAR.

¹ Para facilitar la lectura del documento, cuando se habla de niños, niñas y adolescentes que solicitan el reconocimiento de la condición de refugiados o ya reconocidos, se dejó la palabra refugiado en masculino, pero de ninguna forma es limitativa e incluye a niños, niñas y adolescentes de ambos sexos. Lo mismo cuando se habla del procedimiento en general (procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado / solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado).

La totalidad de actores con los que conversamos, al compartir su experiencia, casos emblemáticos que han tenido y opiniones en los temas que aborda el diagnóstico, nutrieron significativamente su contenido y ofrecieron un panorama amplio de la práctica y política migratoria, así como de la detención y alternativas a la detención de personas migrantes internacionales, particularmente de aquellas en condición de vulnerabilidad.

El informe presenta el análisis y los resultados de la investigación en cuatro secciones. La primera tiene como objeto contextualizar brevemente la migración en México y destaca los motivos por los que la migración en tránsito adquiere primordial relevancia en la formulación y ejecución de la política migratoria en México. Asimismo, se menciona a los principales actores gubernamentales y sociales involucrados en el tema migratorio en México y la labor que conforme a sus facultades u objeto social, respectivamente, realizan.

La segunda sección describe y analiza el marco normativo en relación con la detención de personas migrantes. Esta sección tiene por objeto brindar los principales elementos y características de la detención migratoria con base en el marco jurídico y la práctica migratoria para así identificar los obstáculos y oportunidades de la implementación de alternativas a la detención migratoria.

Finalmente, las secciones tercera y cuarta presentan los avances y desafíos en materia de alternativas a la detención, así como las buenas prácticas y retos en la atención y asistencia de personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas colocadas en el entorno social. De tal suerte que también se identifican mecanismos de gestión de casos exitosos que permitan avanzar en la construcción de alternativas a la detención migratoria y sobreponerse a los posibles retos de su implementación.



1. MÉXICO EN EL CONTEXTO DE LA MIGRACIÓN

A lo largo de su vida independiente, México ha sido -en mayor o menor medida- país de origen, destino y retorno de personas migrantes. No obstante, en las dos últimas décadas del siglo XX, se convierte en un país de tránsito para personas migrantes internacionales que aspiran a llegar a Estados Unidos y, con mayor frecuencia en los últimos años, a Canadá. Esto ha tenido un impacto considerable en el marco normativo migratorio y en el diseño e implementación de políticas públicas y prácticas gubernamentales adoptadas frente a la migración, particularmente respecto a la detención migratoria; así como en los tipos de respuesta de la sociedad civil hacia las problemáticas y situaciones violatorias de derechos humanos que enfrentan personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas en el país, en gran parte resultado de las políticas y prácticas migratorias adoptadas.

1.1 El impacto de los flujos migratorios en tránsito en las políticas y prácticas migratorias

“La política de control y regulación migratoria mexicana también ha instrumentado mecanismos de rechazo para la admisión [...] así como operativos de detección, aprehensión y expulsión de extranjeros sorprendidos en condición irregular.”

-Manuel Ángel Castillo, 2000

Los países de tránsito son aquellos países intermedios que se encuentran en la ruta de una persona inmigrante a un destino objetivo (Organización Internacional para las Migraciones [OIM], 2007). Cuando países de destino o receptores de personas migrantes adoptan políticas restrictivas a la migración crean presiones en los flujos migratorios que recaen en países de tránsito y éstos a su vez reaccionan ante la presencia y paso de los flujos migratorios en su país.

En los últimos años se ha comenzado a observar una tendencia de los Estados de tránsito a convertirse en países de destino, temporal o permanente, para personas migrantes. De ahí que se defina a estos países como aquellos que captan o reciben personas migrantes internacionales que tienen la intención de dirigirse en destino final a otro país de su preferencia (Nassar, 2008), pero que cambian sus preferencias o intención.

Debido a su posición geográfica y sus niveles de desarrollo social y económico, México es un país de tránsito para cientos de personas que en su mayoría carecen de una situación migratoria regular y que, ante las severas medidas restrictivas a la migración sostenidas por Estados Unidos, ha priorizado políticas migratorias que respondan a las presiones de los flujos migratorios en tránsito irregular por su territorio. Frente a una población extranjera residente en el país o nacida en el extranjero cuyo peso demográfico representa poco menos del 1% de la población (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2010), las varias decenas de miles de personas migrantes en situación irregular que transitan por México adquieren mayor relevancia en el diseño e implementación de acciones, estrategias y políticas migratorias.

Aunque se carece de datos estadísticos exactos sobre el número de personas irregulares en el país, en destino o tránsito por México, la Encuesta sobre Migraciones en la Frontera Sur de México (EMIF-Sur) y el Instituto Nacional de Migración (INM) ofrecen algunos datos que, a partir de las estadísticas sobre detenciones, permiten dimensionar a la migración irregular, fundamentalmente transmigrante. Conforme a las estadísticas del INM sobre personas alojadas en estaciones migratorias (EM) y estancias provisionales (EP), en los últimos tres años, se realizaron en promedio 86 mil eventos de alojamiento por año:² en 2009, 69,033, en 2010, 70,102 y en 2011, 66,583. No obstante, durante el

² Las estadísticas del INM son presentadas por ‘eventos’ y no por ‘personas’. Esto significa que una misma persona puede causar dos o más eventos. Conforme a conversaciones sostenidas con funcionarios públicos, en niños, niñas y adolescentes (NNA) migrantes rara vez se producen reingresos, por lo que el número de eventos que presentan las estadísticas es prácticamente equivalente al de personas.

2012, el número de alojamientos se incremento a 88,501 eventos. En consideración a estas cifras, algunos expertos consideran que de todas las personas alojadas en EM es posible que, en el mejor escenario, el 90% sea población en tránsito por México y el 10% sean migrantes internacionales en destino,³ es decir, en promedio seis mil personas en destino, con diferentes rangos de edad, son identificadas en situación irregular y detenidas en EM, cada año.

Del total de eventos de alojamiento en el periodo 2009-2011 en promedio 4,000 por año corresponden a la detención de NNA migrantes y solicitantes de asilo, mientras que en 2012, se superó el promedio anual, al registrarse 6,100 eventos de alojamiento. Del total de niños, niñas y adolescentes (NNA) incluidos en las estadísticas migratorias de los últimos años, la tendencia es que tres cuartas partes tienen entre 12 y 17 años de edad y el resto son menores de 12 años (Secretaría de Gobernación [SEGOB], 2012).⁴ Pese a que no se producen y/o publican datos estadísticos que permitan conocer el número de NNA migrantes no acompañados entre los 12 y 17 años de edad, se sabe que la mayoría de ellos no cuentan con la compañía de sus padres o familiares al momento de ser detenidos en EM.⁵ Por su parte, niños y niñas menores de 12 años en su gran mayoría si se encuentran acompañados de sus padres o algún familiar.⁶

La mayoría de las personas que son retenidas y alojadas en EM y EP provienen de Centroamérica. Conforme a la EMIF-Sur (2009) las personas de origen guatemalteco, hondureño y salvadoreño representan aproximadamente 95% del flujo de personas migrantes irregulares que transitan por México y el 5% restante corresponde a personas de otras nacionalidades (INM *et al.*, 2012, p. 136). Dada la situación de tránsito de personas centroamericanas que predomina en los flujos migratorios terrestres por la frontera México-Guatemala,⁷ durante el periodo 2009-2011, entre 68% y 74% de las detenciones de personas migrantes se realizaron en la frontera sur, concretamente en los estados de Chiapas, Oaxaca, Tabasco y Veracruz. Porcentaje que aumenta entre 3 y 4 puntos si se incluye a Tamaulipas, el estado del norte del país que más eventos de alojamiento de personas migrantes internacionales reporta (SEGOB, 2012).

El impacto que tiene la migración en tránsito en las políticas y prácticas migratorias mexicanas de las últimas décadas se observa, en principio, en la ausencia de políticas migratorias o de Estado que permitan y fomenten la integración y/o aceptación de las personas extranjeras en el entorno social. Desde la primera mitad del siglo XX, México

3 Conforme a información proporcionada por funcionarios del gobierno.

4 En 2009, el número de NNA alojados fue 4,113; en 2010, 4,043; en 2011, 4,160; y hasta septiembre de 2012, 4,745 eventos (SEGOB, 2012).

5 En ese sentido, recientemente el INM ha manifestado que de cada diez NNA migrantes detenidos por las autoridades migratorias en 2011 y 2012, siete son NNA no acompañados (INM, 2012c).

6 El INM sólo proporciona estadísticas públicas de niños y niñas no acompañados y acompañados menores de 12 años. En ese entendido, en 2009, el número de eventos de alojamiento de niños y niñas fue de 798 de los cuales 634 estaban acompañados; en 2010, el total de menores de 12 años fue de 839 de los cuales 664 estaban acompañados; en 2011, de 849 niños y niñas, 635 estaban acompañados de sus padres o guardianes legales, y en 2012, de 900 niños y niñas, 732 estaban acompañados (SEGOB, 2012).

7 En relación con la migración internacional en la Frontera Sur consultar, entre otros, Castillo, M. A. "La Frontera México-Guatemala: Un entorno de asimetrías, desigualdades sociales y movilidad poblacional." (Sin Fronteras, 2008, p. 58 y ss).

decidió sostener una política de Estado demográfica pronatalista, que aceptaba la migración extranjera pero controlada. La recepción de personas extranjeras se dio, en gran medida, por las políticas de asilo político sostenidas durante gran parte del siglo pasado (Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo [INCEDES] & Sin Fronteras, 2011). De tal suerte que salvo los programas de integración y asistencia para refugiados durante la primera mitad del siglo XX y algunos otros que de manera incipiente y aislada han existido, el país no ha contado, ni cuenta con programas o estrategias de atención, inclusión o asimilación de personas migrantes gestadas desde una política de estado. Muy por el contrario, la población migrante y refugiada enfrenta restricciones y limitaciones legales de diversa índole que han obstaculizado su integración al país, así como beneficiado actitudes sociales discriminatorias durante décadas.

En segundo término, de iniciativas emprendidas por el gobierno mexicano como el Plan Sur o el reciente Programa de Migración para la Frontera Sur, entre otros, se observa que el contexto de seguridad surgido tras el 11 de septiembre de 2001 crea mayores restricciones migratorias y presiones significativas sobre México en cuanto a los flujos migratorios en tránsito irregular hacia Estados Unidos. Esto provoca, a su vez, que las políticas públicas y prácticas migratorias se orienten al control y retorno de la migración centroamericana en tránsito (Bonnici, 2011). Tal orientación ocurrió incluso cuando la Ley General de Población (LGP) vigente hasta 2011, no contemplaba de manera específica a la migración en tránsito (INCEDES & Sin Fronteras, 2011, p. 382).

Los efectos de direccionar la política migratoria hacia el control de la migración transmigrante en situación irregular han sido diversos. Uno de ellos, por ejemplo, la celebración y firma con los países centroamericanos (Guatemala, Honduras, el Salvador y Nicaragua) de memorándums de entendimiento para la repatriación ágil, segura y ordenada de sus connacionales migrantes en situación irregular en México. Antes de 2011 la normativa migratoria no contemplaba la repatriación o el retorno para personas extranjeras, por lo que en la década pasada, es a través de los memorándums de entendimiento que se reguló y puso en marcha el sistema de repatriaciones para personas centroamericanas.⁸ Esto también a tono con políticas migratorias adoptadas por otros Estados en torno a la repatriación o retorno de personas migrantes en su territorio.

Otro efecto a destacar es la detención migratoria como mecanismo de control migratorio. Bajo el artículo 152 de la LGP, la detención era una facultad discrecional de la autoridad migratoria.⁹ Es decir, correspondía al funcionario público evaluar las circunstancias de cada caso para determinar su procedencia. Los principales fines de la detención eran que la persona no se sustrajera del procedimiento migratorio, la ejecución de una orden de

8 Actualmente, la Ley de Migración utiliza el término retorno asistido.

9 El artículo 152 de la LGP concedía una facultad discrecional al referir “[...] el personal autorizado *podrá* llevar a cabo su aseguramiento” (énfasis añadido).

deportación o posibilitar provisionalmente el ingreso al país en circunstancias como la de solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado en frontera (INCEDES & Sin Fronteras, 2011, pp. 397-8). No obstante, al perfilarse México como un país de tránsito de centenas de miles de personas, la detención con motivo de la irregularidad migratoria se convirtió en la regla de actuación por excelencia (*ibid.*, p. 397 y ss.), lo que legalmente se facilitó con la promulgación en 2011 de Ley de Migración (LM) y el Reglamento de la Ley de Migración (RLM) y otras disposiciones complementarias, en 2012.

Asimismo, algunos expertos consideran que la política migratoria basada en la detención y repatriación o retorno expedito y efectivo de personas migrantes a sus países de origen afecta la sustanciación de los procedimientos migratorios, la atención a sus necesidades y la protección de sus derechos, lo que es perceptible en términos presupuestales (Entrevista con organizaciones de la sociedad civil y autoridades gubernamentales, 2012). Aunque no existen datos sobre el costo que representa al erario público la detención o retorno de personas migrantes, el Centro de Análisis e Investigación FUNDAR (FUNDAR), señala que de los 957 millones de pesos del presupuesto público ejercido en el primer semestre de 2012 por el INM, menos del 2% se destinó a labores de asistencia y protección de personas migrantes (Agencia Reforma, 2012) en tanto que la gran mayoría del presupuesto se destina a gastos de operación como el pago de salarios, en primer término, y el retorno de personas migrantes, que incluye su detención (Entrevista con organizaciones de la sociedad civil y funcionarios públicos, 2012).

La dinámica de la gestión de flujos migratorios irregulares sumada a los limitados recursos financieros y humanos destinados a la atención y protección de personas migrantes en relación con las personas migrantes que son detenidas en operativos migratorios y los recursos que se destinan para su alojamiento y retorno, merma la adecuada sustanciación de los procedimientos y la atención y protección que se brinda a cada persona migrante (Entrevista con organizaciones de la sociedad civil, 2012).

1.2 La legislación mexicana en materia migratoria

“Congruencia de manera que el Estado mexicano garantice la vigencia de los derechos que reclama para sus connacionales en el exterior, en la admisión, ingreso, permanencia, tránsito, deportación y retorno asistido de extranjeros en su territorio.”

-Art. 2 “Principios,” Ley de Migración, 2011

El papel de México en el control de flujos de tránsito contribuyó en gran medida a poner en evidencia que el marco jurídico migratorio vigente desde 1974 resultaba, desde diferentes ángulos, insuficiente e inadecuado para hacer frente a los retos gubernamentales de la

migración en tránsito al país, tanto en términos de gestión de flujos migratorios como de observancia a tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Desde 2008, cobró impulso el proceso de reforma migratoria tendiente a crear un nuevo régimen jurídico que reconociera los diferentes flujos migratorios internacionales, estableciera salvaguardas a sus derechos y plasmara una visión integral de la migración.¹⁰ Un primer paso hacia esos objetivos fue la destipificación de la migración irregular como un delito sancionable con pena privativa de la libertad. En el segundo semestre de 2010, las graves violaciones a derechos humanos de personas migrantes elevaron social y políticamente la necesidad de replantearse las estrategias estatales en materia migratoria y crear una nueva normativa migratoria. En enero de 2011 se promulgó la primera Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria (LRPC) y, cuatro meses después, la Ley de Migración (LM). Asimismo, el Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria (RLRPC) se emite en febrero de 2012 y el Reglamento de la Ley de Migración (RLM) el 28 de agosto del mismo año.

Recientemente fueron también emitidas varias disposiciones complementarias, entre ellas el Acuerdo por el que se emiten las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del INM,¹¹ de especial importancia en relación con la detención de personas migrantes; el Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos en materia de Protección a Personas Migrantes del Instituto Nacional de Migración; y los Lineamientos para Trámites y Procedimientos Migratorios que también tienen cierta relación con la liberación de un sector de personas extranjeras detenidas en EM y EP. Con estos instrumentos y teniendo presente también la reforma constitucional en materia de derechos humanos, se crea un sistema migratorio más integrado y coherente entre sí que el vigente hasta 2011.

De todos estos instrumentos, la LM y el RLM son en mayor medida los referentes normativos que reflejan la política migratoria mexicana. De hecho, la LM establece los principios y criterios rectores de la política migratoria que, pese a mantener un enfoque de seguridad nacional, regional y fronteriza, colocan el respeto y la protección de los derechos humanos de las personas migrantes, con independencia de origen nacional o estatus migratorio, como uno de sus ejes rectores (*Exposición de Motivos* y Art. 2, LM). En la definición de la política migratoria la Secretaría de Gobernación debe recibir y analizar propuestas de personas físicas, del sector académico y la sociedad civil organizada en relación con la temática migratoria, así como analizar las recomendaciones que se le

10 Ya desde 2005 habían existido diversos esfuerzos gubernamentales y de la sociedad civil por crear una nueva normativa migratoria, así como por definir una política migratoria para México, pero no prosperaron. (Consultar: *Ley de Migración. Exposición de Motivos*, 2011).

11 Las Estaciones Migratorias (EM) y Estancias Provisionales (EP) son los lugares para la detención de personas migrantes. La Ley de Migración y su Reglamento sólo definen a las EM como instalaciones físicas que establece el INM para alojar temporalmente a las personas extranjeras. Las EP no se encuentran definidas en la Ley, sino que se les define en las Normas de Funcionamiento de las Estaciones Migratorias (*Acuerdo por [...] las Normas para el funcionamiento de Estaciones Migratorias [...]*, 2012). Conforme a éstas, la diferencia entre EM y EP es, primero, el tiempo de detención. Las EP son lugares 'habilitados' para una estancia de 24 horas a 7 días. Son centros concentradores de migrantes en tanto que de ahí deben de ser enviados a EM. La segunda diferencia consiste en que las EP no forzosamente cumplen con los requisitos que establece el Artículo 107 de la LM para las EM, es decir, contar con servicios médicos, psicológicos o jurídicos, ofrecer tres alimentos al día o mantener lugares separados para hombres, mujeres o niños, niñas y adolescentes, entre otros.

formulen por parte de organismos internacionales en materia de migración y derechos humanos (Arts. 2 y 18 frac. I, LM; Arts. 5 y 6, RLM).

En alguna medida, las diferentes reformas y avances recientes en materia migratoria, incluyendo la relativa a personas refugiadas, son el resultado del proceso de transformación de la función migratoria que toma fuerza en la década pasada, las estrategias implementadas para hacer frente a la migración en tránsito y las limitaciones operativas de gestión de flujos migratorios. Así, la reforma migratoria normaliza prácticas, criterios y procedimientos que ya se implementaban en materia de regularización y gestión de los flujos migratorios como el hoy llamado retorno asistido, pero también de protección a los derechos de las personas migrantes y refugiadas u otras necesitadas de protección internacional que, en algunos casos, eran reguladas mediante circulares.¹²

El nuevo esquema migratorio también aspira a encontrar soluciones ante problemáticas que presenta la población migrante internacional, tales como la alta vulnerabilidad a ser objeto de delitos como la trata de personas o el secuestro; las necesidades de protección a grupos inherentemente vulnerables como los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados; y, la ausencia o inadecuada garantía a los derechos de las personas regulares e irregulares residentes en el país, entre otros. Tanto la LM como la LRPC introducen criterios y mecanismos específicamente diseñados para personas migrantes y solicitantes de asilo en situación de vulnerabilidad, así como la necesidad de prestarles atención y asistencia institucional. En ambas normativas, se distingue como personas en situación de vulnerabilidad a “niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, con discapacidad, mujeres embarazadas, enfermos crónicos, víctimas de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de abuso sexual y violencia de género, de trata de personas,” entre otras (Art. 54, LRPC, LM). En el caso de la normativa migratoria se enfatiza también a las víctimas del delito como personas en situación de vulnerabilidad.

Asimismo, la LM y su Reglamento distinguen diferentes tipos de flujos migratorios internacionales en el país, sean estos regulares o irregulares, creando escenarios jurídicos migratorios diferenciados que contribuyen a visibilizar e identificar situaciones de vulnerabilidad y, con ello, a dar mayores certezas en la defensa y protección de los derechos de las personas. En particular, se presta atención a la situación de los niños, niñas y adolescentes, para quienes anteriormente ya se había establecido el Programa de Protección a la Infancia. Éste, junto con el Programa de los Grupos Beta, son los dos programas del INM que incluyen en su población objeto a personas migrantes extranjeras y que de alguna manera marcan una vertiente positiva en su política migratoria.¹³ A partir

¹² En este supuesto estaban, por ejemplo, la regulación del procedimiento y la situación migratoria de personas víctimas de trata o víctimas y testigos de delitos que constaba en circulares generales emitidas por el INM.

¹³ En la actualidad el INM cuenta en total con cuatro programas de protección a personas migrantes: Grupos Beta de Protección al Migrante; Programa de Repatriación Humana; Programa Paisano; y Oficiales de Protección a la Infancia.

de la LM, la creación de grupos de protección a personas migrantes como los previstos en el Programa de Grupos Beta y de Protección a la Infancia, ya se encuentran previstos explícitamente en la legislación migratoria (Art.71, LM; Arts. 172, 174 y 181, RLM).

1.3 Actores gubernamentales y organizaciones civiles

“Es fundamental que los distintos ministerios y departamentos gubernamentales, la sociedad civil, las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones internacionales participen en los esfuerzos por hacer frente a los problemas que plantea la migración.”

-Gabriela Rodríguez, ONU, 2002

1.3.1 Entramado institucional

Corresponde a la Secretaría de Gobernación (SEGOB) formular y conducir la política de población (Art. 27, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal [LOAPF]), lo que incluye lo relativo al ingreso, estancia y permanencia de las personas extranjeras en territorio nacional. Tanto el INM como la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) son órganos desconcentrados de la SEGOB. El primero es el encargado de instrumentar la política migratoria y todas las labores de vigilancia, control y regulación de personas migrantes. La COMAR es la autoridad facultada para el reconocimiento de la condición de refugiado de una persona y para la atención, asistencia e integración de personas solicitantes de asilo, refugiadas y/o que requieren protección internacional. Sobre ambas instituciones recaen facultades que involucran a la migración internacional y por ende, colaboran de manera cercana y permanente aunque la COMAR, por ser una institución con un fin humanitario, no cumple funciones propiamente de control y/o verificación migratoria.

Tanto en la legislación migratoria como en la de asilo se considera la participación auxiliar de otras dependencias en los asuntos de su competencia. En atención a personas migrantes y solicitantes de asilo en condiciones de vulnerabilidad así como al estudio de alternativas a la detención migratoria que nos ocupa, es de destacar la intervención y deber de:

- a) la Secretaría de Salud (SSA) para proveer de servicios de salud a personas extranjeras sin importar su situación migratoria (Art. 27, LM.);
- b) el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), así como de los Sistemas Estatales DIF y al del Distrito Federal para proveer de asistencia social, alojamiento y protección a las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados (Art. 29, LM);
- c) la Procuraduría General de la República (PGR), por sí o por cualquiera de sus

- órganos o Fiscalías como la Fiscalía Especializada para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA) para facilitar el acceso a la justicia y proveer de asesoría y orientación legal en relación con personas migrantes víctimas, ofendidas o testigo de un delito (Art. 28, LM);
- d) la Procuraduría de Atención Social a las Víctimas del Delito (Pro-Víctima) que, aunque no se encuentra prevista en la norma migratoria como una autoridad auxiliar, en razón del artículo 28 de la LM, es una institución que debe brindar atención y asistencia a personas migrantes víctimas del delito; y,
 - e) la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) para la suscripción de instrumentos internacionales relativos al retorno de personas migrantes y de acuerdos bilaterales que regulen el flujo migratorio (Art. 116, LM).

De entre las diferentes dependencias, la Secretaría de Salud, el Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia, la Procuraduría General de la República y Pro Víctima son las instituciones que, en el ámbito de competencia, en los últimos años han estado más involucradas en la atención y búsqueda de soluciones a los problemas y dificultades que enfrentan las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas, particularmente de aquellas en situación de irregularidad migratoria.

Otras instituciones que coadyuvan con la COMAR y el INM son la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STyPS). Aunque su función en materia de prestación de servicios educativos y empleo es primordial en materia migratoria y de asilo, hasta el momento tienen una intervención y participación marginal en ambas materias.

En las disposiciones que regulan tanto a la Secretaría en materia educativa como de trabajo poco o nada se prevé sobre la educación a personas migrantes irregulares o la protección a personas migrantes que trabajan en México, respectivamente. En ambas instancias es posible ubicar programas temáticos en materia de migración, pero éstos están fundamentalmente previstos para personas mexicanas. No obstante, algunos programas educativos incluyen a niños y niñas migrantes de nacionalidad extranjera.¹⁴

Por otro lado, la Ley de Migración es escueta en señalar la intervención de la STyPS y poco clara en el contenido de las actividades educativas a las que tienen derechos las personas en detención o que acceden a alguna alternativa. Con relación a esto último se sabe que la SEP no participa, por ejemplo, en la elaboración de contenidos para proveer de actividades educativas a los niños, niñas y adolescentes en detención migratoria o bien, de aquellos que están en albergues de los Sistemas DIF estatales o municipales. Si bien estos tienen algunas actividades recreativas, su diseño no es

¹⁴ Uno de los programas de la Secretaría de Educación Pública que incluye migrantes internacionales es el de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes que comprende a toda la niñez en contexto de migración y trabajo agrícola. Consultar (*Acuerdo número 572 [...]*, 2010).

resultado de la colaboración con la SEP, ni responder adecuadamente a sus necesidades educativas.¹⁵

Como parte de las reformas recientemente realizadas en materia migratoria, surgen el Consejo Consultivo de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación y el Consejo Ciudadano del INM que permiten una mayor participación de la sociedad civil en el diseño y la implementación de la política pública migratoria. Ambos son órganos de carácter consultivo, el primero tiene por objeto fijar la política migratoria del país tomando en consideración las demandas y posicionamientos de los Poderes de la Unión, los gobiernos de las entidades federativas y la sociedad civil; mientras que el Consejo Ciudadano está enfocado a emitir opiniones, brindar asesoría y proponer acciones específicas en materia de gestión migratoria.¹⁶ Aunque aún no comienzan a operar ninguno de los dos consejos, se espera que esto ocurra en los siguientes meses y con ello, ambos crearan un escenario favorable para participación de la sociedad y la construcción propositiva de políticas y esquemas de gestión, atención, asistencia y protección de personas migrantes. Estos consejos son una oportunidad que tienen tanto las autoridades como organizaciones civiles para trabajar en conjunto y proponer, diseñar, instrumentar o evaluar mecanismos alternativos a la detención migratoria.

Otra iniciativa importante en materia de política pública es la Mesa de Diálogo Interinstitucional sobre Niños, Niñas y Adolescentes no Acompañados y Mujeres Migrantes (Mesa de Diálogo) que se instauró en 2007 y ha operado hasta el presente año.¹⁷ La Mesa de Diálogo, integrada por 17 instituciones federales y organismos internacionales,¹⁸ tuvo entre sus logros la creación del Programa Modelo para la Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes No Acompañados.¹⁹ De éste se desprende a su vez la creación al interior del INM de los Oficiales de Protección a la Infancia (OPI).²⁰ Éstos son agentes migratorios que han sido capacitados por instituciones como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) conforme al modelo para la protección de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados.²¹

15 Por ejemplo, el Albergue Temporal para Menores y Madres Migrantes del DIF Chiapas tiene un modelo de atención que comprende actividades educativas pero que está diseñado para una estancia de 10 días en el albergue, según fue expresado por organizaciones civiles y autoridades gubernamentales. Si los niños o niñas exceden su estancia de 10 días carecen de oportunidades para incorporarse al sistema educativo formal.

16 Artículo 1 del Acuerdo por el que se crea el Consejo Consultivo de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación y del Acuerdo por el que se define la estructura, organización y funcionamiento del Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, respectivamente.

17 La Mesa de Diálogo fue una iniciativa de la administración federal 2006-2012 que se creó con el fin de implementar acciones a favor de la niñez no acompañada y las mujeres migrantes, principalmente connacionales en los lugares de origen. Poco después, se incluyó a la niñez no acompañada y mujeres migrantes internacionales en México. La Mesa de Diálogo carece de un Decreto legal de creación, por lo que se desconoce si seguirá en operación durante la administración del Presidente Peña Nieto.

18 Los miembros son: Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Nacional de Migración, Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia, Secretaría de Gobernación, Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Salud, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, Instituto Nacional de las Mujeres, Centros de Integración Juvenil, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Organización Internacional para las Migraciones, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

19 El modelo prevé diferencias de actuación e intervención según se trate de niños, niñas y adolescentes mexicanos o extranjeros

20 La figura de los OPI, aunque no con su nombre actual, fue incluida en la Ley de Migración y Reglamento al mencionar la existencia de personal especializado en infancia, pero en sus inicios comenzaron a operar al amparo de la *Circular No. 001/2011, por la que se instruye el Procedimiento para la atención de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 2010.

21 Intervienen en la implementación del Modelo la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos; el Instituto Nacional de Migración; la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados; el Sistema Nacional de Desarrollo Integral para la Familia; la Secretaría de Salud; la Secretaría de Relaciones Exteriores; la Procuraduría General de la República; la OIM; el ACNUR y UNICEF.

El objetivo es que los OPI garanticen la protección de la niñez identificada como migrante tanto en la frontera norte como sur de México.²² Su función en materia de niñez migrante extranjera en situación irregular comprende el brindarles atención y protección acorde con circunstancias específicas que presentan y en atención a su interés superior. Aunque son muchas las dificultades y limitantes que presenta esta figura para efectivamente velar por los intereses de la niñez migrante, actualmente los OPI gozan de una función legal en materia de infancia que es conveniente tomar en consideración para garantizar la no de detención de NNA migrantes a través de su adecuada atención y, por tanto, identificación.

1.3.2 Actores civiles o privados

En México un gran número de organizaciones civiles y académicos han trabajado con personas migrantes tanto nacionales como internacionales por varias décadas. Algunos de ellos, como Sin Fronteras en el Distrito Federal; el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova en Tapachula; el Albergue Belén y Frontera con Justicia en Saltillo; el Comité de Derechos Humanos de Tabasco (CODEHUTAB); el Centro de Derechos Humanos del Migrante en Ciudad Juárez; y, el Albergue del Desierto en Tijuana; son miembros de la red Foro Migraciones creada en 2001 como un espacio de diálogo, análisis y denuncia para incidir en la promoción y defensa de los derechos humanos de las personas migrantes. Varias de estas organizaciones, como Sin Fronteras y el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova tienen una amplia experiencia con personas migrantes en detención y realizan de forma periódica informes de monitoreo sobre las condiciones de detención de las personas migrantes.

En los últimos cinco años, la participación de académicos y organizaciones civiles nacionales e internacionales en materia de personas migrantes en situación irregular ha aumentado, lo que puede significar, a corto y mediano plazo, un incremento en las capacidades cualitativas y cuantitativas de atención a la migración internacional irregular en México. Actualmente, no sólo son más las organizaciones civiles que se especializan o dedican sus actividades de defensa, monitoreo, investigación, educación, asistencia o incidencia a esta población -en varias ocasiones con énfasis en la migración en tránsito; sino que también organizaciones dedicadas al trabajo con otras poblaciones en condiciones de vulnerabilidad o temáticas están considerando, con mayor frecuencia y profundidad, a la población migrante internacional dentro sus programas o labores. Tal es el caso de organizaciones o instituciones dedicadas al tema de la infancia o la salud como la Red por los Derechos de la Infancia (REDIM), RIRIKI Intervención Social, Médicos Sin Fronteras o Alianza MX,²³ entre otros.

²² Actualmente, conforme a información proporcionada durante reuniones con funcionarios públicos, hay alrededor de 535 oficiales que han sido capacitados en el modelo de atención y que atienden a niñez migrante no acompañada mexicana y extranjera. Esta capacitación no implica que se trate de personal especialista o experto en materia de niñez.

²³ La Alianza por el Derecho de las Niñas, Niños y Adolescentes en México es una institución formada por una decena de académicos y organizaciones de la sociedad civil mexicana especialistas en la infancia, entre ellos: el Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social, A.C. (CEIDAS), Género y Desarrollo A.C. (GENDES), Información y Diseños Educativos para Acciones Saludables A.C. (IDEAS), Dibujando un Mañana A.C., Quiera, Fundación de la Asociación de Bancos de México, Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, A.C. (Incid Social), Ririki Intervención Social S.C. y Save the Children México.

Los más recientes esfuerzos y estudios de las organizaciones civiles nacionales e internacionales a favor de la población migrante se han dado en los estados del sur del país, no sólo en relación con personas migrantes en tránsito, sino también respecto de personas en detención migratoria. También se observa un aumento en la participación de la sociedad civil en estados como Querétaro, Tlaxcala o Jalisco, en los que la migración internacional irregular era poco visible o atendida, pero que ahora prestan auxilio a las personas migrantes en tránsito y documentan casos de población en detención migratoria en espera de su posterior traslado a las EM del Distrito Federal o Tapachula, Chiapas.

Entre las iniciativas impulsadas en los últimos dos años por la sociedad civil con el fin de brindar apoyo en la comunidad a las personas migrantes y solicitantes de asilo se encuentran: la Casa Tochan, en el Distrito Federal, que surge con el fin de apoyar la integración de personas migrantes solicitantes de asilo y refugiadas de reciente llegada al país y que es una iniciativa impulsada por organizaciones como el Comité Monseñor Romero, Sin Fronteras, la Dimensión Pastoral para la Movilidad Humana y la Casa de los Amigos; y, el proyecto de creación de un albergue para mujeres en la migración y víctimas de trata de personas en el Distrito Federal que, con el apoyo de la Casita para Refugiados y la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (SEDEREC) del Distrito Federal, es impulsado por la Congregación de Madres Josefinas.

En materia de incidencia, varios académicos/as, activistas y organizaciones civiles formaron en 2010 el Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria con el fin de promover el desarrollo de marcos normativos y de política migratoria con perspectiva de derechos humanos.²⁴ En este espacio participan no sólo organizaciones que trabajan la materia migratoria, sino también algunas especializadas en otros temas como infancia, rendición de cuentas y derechos humanos. Asimismo, la detención y el derecho a la libertad personas son temáticas que aborda el Grupo de Trabajo como parte de su agenda en materia la incidencia y mejora legislativa.

Entre las publicaciones relativas a la documentación de la situación de los derechos humanos de personas migrantes y de las condiciones de detención se encuentran: *En tierra de nadie. El Laberinto de la Impunidad: Violaciones de los Derechos Humanos de las Personas Migrantes en la Región del Soconusco* (2011), realizada por la organización I(dh) eas; *Niñez Detenida: los Derechos Humanos de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes en la Frontera México-Guatemala* (2012) elaborado por el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova y el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús; y, el informe *Adolescentes Migrantes No Acompañados: Estudio Sobre sus Derechos Humanos durante el Proceso de Verificación Migratoria, Detención, Deportación y Recepción* (2010), elaborado por Sin Fronteras e INCEDES. Ello además de los informes

²⁴ Entre ellas: el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, la Coalición Pro Defensa del Migrante en Baja California, el Centro de Análisis e investigación FUNDAR, el Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración (INEDIM), el Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI) y la REDIM.

sobre condiciones en las EM que periódicamente realizan organizaciones como Frontera con Justicia, Sin Fronteras y el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova.

Vale la pena también mencionar esfuerzos como el de FUNDAR en el estudio sobre el presupuesto del INM en 2011 y durante el primer semestre de 2012 en relación con los programas de protección que ejecuta el INM. Estos estudios contribuyen a la creación de estrategias, identificación de necesidades y fortalecimiento presupuestal para la protección de personas migrantes. Actualmente, en un esfuerzo conjunto entre COMAR, Sin Fronteras y la Alianza MX se realiza un estudio sobre la tutela de niños, niñas y adolescentes migrantes irregulares y también se está elaborando un Protocolo de Actuación para el Poder Judicial de Personas Migrantes en la Administración de Justicia con el apoyo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por su parte, los organismos internacionales también realizan diversos esfuerzos en materia de migración internacional irregular en México. Destaca, por ejemplo, el trabajo y participación de organismos como el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el UNICEF, la Cruz Roja Internacional (CICR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

ACNUR y UNICEF además de formar parte de iniciativas como la Mesa de Diálogo, también llevan a cabo otras actividades como realizar observaciones y contribuciones, en las áreas de especialización de cada una, a los proyectos de ley en materia migratoria y asilo. Asimismo, tienen una importante colaboración en materia de infancia a través de la capacitación de personal migratorio. Actualmente, el ACNUR desarrolló una investigación sobre procedimientos de determinación del interés superior del niño para niñez solicitante de asilo y refugiada en México. Adicionalmente, el ACNUR realiza visitas periódicas a personas solicitantes en detención migratoria tanto en el Distrito Federal como en Tapachula, Chiapas y es, en el sistema de Naciones Unidas, uno de los organismos que más interés ha mostrado en elaborar estudios e impulsar y recomendar a los Estados el establecimiento de alternativas a la detención migratoria.²⁵

Por su parte, el CICR tiene diferentes apoyos humanitarios para personas migrantes irregulares en México, entre los que se encuentra la rehabilitación física y entrega de prótesis a personas migrantes que durante el proceso migratorio en México pierden alguna de sus extremidades. En algunos casos, estos apoyos se ofrecen a personas migrantes identificadas en centros de detención migratoria. Por su parte, la OIM ejecuta un programa regional de retorno y reintegración de migrantes vulnerables, en especial niños, niñas y migrantes accidentados y un programa de retornos voluntarios asistidos para personas migrantes no centroamericanas en detención.²⁶ Asimismo, la OIM provee

²⁵ Recientemente, el ACNUR (2012) ha emitido los nuevos lineamientos sobre detención de personas solicitantes de asilo titulado *Directrices sobre los criterios y estándares aplicables a la detención de solicitantes de asilo y las alternativas a la detención*

²⁶ Conforme a información recabada de autoridades gubernamentales, el programa de OIM para el retorno de personas no centroamericanas consiste fundamentalmente en la compra de boletos de avión al país de origen o residencia, pero personal de la OIM suele establecer una entrevista con las personas a ser retornadas con el fin de que conozcan del programa y acepten su retorno. Uno de los principales criterios para el retorno es que la persona no haya sido previamente retornada o deportada de México (Entrevista con funcionarios públicos y organizaciones civiles, 2012; OIM, 2012b).

de asistencia, principalmente psicosocial y apoyos económicos a personas migrantes víctimas de trata de personas.

Como se observará en la tercera parte del documento, la participación y apoyos que brindan las organizaciones y organismos internacionales aquí mencionados a personas migrantes en detención o riesgo de detención han contribuido al desarrollo de modelos de gestión de casos y abonan a las capacidades disponibles en la comunidad para brindar atención y asistencia a las personas migrantes en libertad. Lo que a su vez, tiene un impacto positivo para la construcción e implementación de alternativas a la detención migratoria.



2. LA DETENCIÓN MIGRATORIA EN MÉXICO

2.1 La libertad personal versus la detención migratoria en México a la luz de la normatividad nacional e internacional de los derechos humanos

“El principal elemento que define la privación de libertad es la incapacidad de los detenidos de defenderse y protegerse, [...] su vida cotidiana depende en gran medida de las decisiones adoptadas por el personal de los establecimientos de detención.”

-Organización de las Naciones Unidas, 2009, p. 46

En México el derecho a la libertad personal es regulado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y los tratados internacionales en materia de derechos humanos. A partir de la reforma constitucional en 2011, la interpretación de derechos como la libertad personal debe realizarse de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales y siempre estar orientada a brindar la protección más amplia a las personas sobre la base del principio de no discriminación (Art. 1, CPEUM).

La privación de la libertad en materia migratoria es relativamente reciente en el mundo y en México.²⁷ En éste último, fue establecida por primera vez en la legislación migratoria de 1947 (Arts. 74, 79 LGP, 1947).²⁸ La detención migratoria tenía lugar en casos excepcionales a fin de asegurar la salida de la persona extranjera del país, era un mecanismo utilizado como último recurso y por tiempo limitado. Con la LGP de 1974, vigente hasta principios de 2011, las normas relativas a la detención migratoria y su implementación adquirieron mayor fuerza como mecanismo de control migratorio, en especial a partir del incremento de la migración en tránsito centroamericana.

No obstante, la detención no es una facultad propia de la autoridad administrativa, migratoria. Las disposiciones que regulan la migración internacional en el territorio tienen su referente legal en el Artículo 11 de la CPEUM, que autoriza limitaciones al derecho de libertad de tránsito en materia de inmigración y de salubridad,²⁹ o “sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.”³⁰ Facultades similares no se otorgan respecto a la libertad personal, derecho al que la detención migratoria violenta de manera primaria.

La Constitución regula el derecho de libertad y seguridad personales en los siguientes términos:

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho (Art. 14, 1º párr. CPEUM).

Los supuestos legales para la afectación al derecho de libertad personal se contienen, en su mayoría, en el Artículo 16 Constitucional y en el contexto de la comisión de un delito y la sanción penal. Fuera de tales supuestos, la detención por autoridad administrativa, como al efecto es la migratoria, es regulada por el Artículo 21 de la CPEUM que establece un periodo máximo de 36 horas de arresto por infracciones a los ordenamientos gubernativos y de policía. Este tipo de detención en todos los casos esta sujeto a revisión judicial y es objeto de suspensión provisional vía juicio de amparo. De no regirse la detención de personas migrantes por las disposiciones de dicho artículo, se está ante un posible régimen de excepción basado en condiciones discriminatorias violatorias de derechos humanos.

27 Se entiende por privación de la libertad “cualquier forma de detención o encarcelamiento o de custodia de una persona en una institución pública o privada de la cual no pueda salir libremente, por orden de una autoridad judicial o administrativa o de otra autoridad pública” (Art. 4.2 Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes)

28 Esta ley introduce tanto la detención migratoria como la posibilidad de sancionar penalmente a la migración irregular (Art. 56, LGP, 1947).

29 La Ley de Migración no es una ley reglamentaria del Artículo 11 Constitucional, sino una ley federal, por lo que sus disposiciones son jerárquicamente inferiores a las leyes generales, la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

30 Se carece de una definición del término ‘extranjeros perniciosos’. No obstante, existe la noción de que entre estas personas se comprendía a aquellas que eran deportadas en términos del Artículo 33 de la Constitución. Este artículo no es abordado en el presente estudio ya que se trata de un caso excepcional donde corresponde únicamente al titular del Ejecutivo Federal decidir sobre la deportación y detención de personas extranjeras y en situaciones específicas. Al realizarse la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos el transitorio quinto establecido que debía emitirse la ley reglamentaria del Artículo 33, pero hasta el momento eso no ha ocurrido. De tal forma que se desconoce el rumbo que tomará la aplicación del artículo y si la mención a extranjeros perniciosos del Artículo 11 Constitucional seguirá teniendo su referente en el Artículo 33.

Al tenor de los párrafos anteriores, la norma constitucional es clara. Por un lado, el Artículo 11 de la CPEUM construye la función migratoria en torno a la libertad de tránsito y también posibilita y hace compatible sus facultades con las alternativas a la detención migratoria, puesto que éstas se construyen sobre la base del derecho a la dignidad y movilidad.³¹ Por otro lado, la detención y su regulación en la LM es inconstitucional a partir de excederse el plazo de 36 horas del Artículo 21 Constitucional y, aún en acatamiento al término legal, se debe cumplir con las normas del debido proceso y la protección judicial.

Las garantías constitucionales al derecho a la libertad y seguridad personales son afines a las disposiciones contenidas en los tratados internacionales de derechos humanos,³² tales como los artículos 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP):

Artículo 7 CADH

1. Toda persona tiene derecho a la libertad y la seguridad personales.
2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.
3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.

Artículo 9 PIDCP

1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.
2. Toda persona detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma, y notificada, sin demora, de la acusación formulada contra ella.
3. Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la

³¹ Las alternativas a la detención van desde mecanismos que no afectan o restringen la libertad de tránsito de las personas migrantes y solicitantes de asilo, hasta mecanismos que progresivamente implican una restricción o limitación al derecho de libertad de tránsito pero sin llegar a constituir una privación de la libertad personal (Edwards, 2011).

³² México ha firmado y ratificado diferentes instrumentos regionales y universales que implícita o explícitamente contienen el derecho a libertad personal y de movimiento de personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas: la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD), la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém Do Pará), la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CAT), la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus familiares (ICRMW), la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD). Además, México ha ratificado la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo Facultativo de 1967 que tienen un significado especial en el contexto de la detención de inmigrantes.

comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo.

4. Toda persona que sea privada de libertad en virtud de detención o prisión tendrá derecho a recurrir ante un tribunal, a fin de que éste decida a la brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la prisión fuera ilegal.

El contenido de las disposiciones en cita constituye la piedra angular normativa e interpretativa de la libertad personal tanto en el sistema universal como interamericano de los derechos humanos. Sobre su consideración se formulan los estándares internacionales mínimos que México debe respetar en relación con la detención de personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas, tales como:

- a) respeto al principio de presunción de libertad o presunción contra la detención, en reconocimiento de la detención como inherentemente indeseable y con carácter excepcional (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2010, párr.41, 416; *Caso Peirano Basso v Uruguay*, 2009, párr.93-94)
- b) deber de no detener a personas vulnerables como mujeres embarazadas, madres lactantes, víctimas de trata, personas refugiadas, sobrevivientes de tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, apátridas, adultas mayores, discapacitadas o con necesidades médicas físicas o psicológicas (ONU, 2002, párr. 41, 43, 50; ONU, 2011a, párr. 19; ONU, 2010b, párr. 6)
- c) la no detención de la infancia por motivos migratorios y protección acorde a la Convención de los Derechos del Niño (ONU, 2009c, párr. 3-4; ONU, 2011c, párr. 56; CIDH, 2008, principio 3; ONU, 2010, párr.53-55)
- d) la no detención o sanción de solicitantes de asilo por motivo de su situación migratoria irregular (ACNUR, 2012, párr. 12-14)
- e) utilizar la detención sólo como una medida preventiva de último recurso, en evaluación de las circunstancias específicas de cada caso y los principios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad acordes con un fin perseguido por el Estado (CIDH, 2009, párr.95; *Caso López Álvarez v. Honduras*, 2006, párr. 67; *Caso García Asto y Ramírez Rojas v. Perú*, 2005 párr. 105; *Caso Ricardo Canese v. Paraguay*, 2004 párr.129; *Caso Vélez Loor v. Panamá*, 2010, párr. 170-171; ONU, 2011a, párr. 19)
- f) evaluar e implementar alternativas a la detención migratoria antes de determinar una medida privativa de la libertad personal. Tal evaluación e implementación también debe satisfacer los criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad en cada caso (ONU, 1999b, párr.14 y 16; CIDH, 2010, párr. 41 y 243; ONU, 2010a, párr.55; ONU, 2009a, párr. 113)
- g) la decisión de detener debe basarse en políticas y procedimientos justos, sujetos a revisión judicial periódica e independiente y los detenidos deben tener derecho

- a impugnar la legalidad de la detención, lo que incluye el derecho a la asistencia letrada y a impugnar el acto ante autoridad con facultades suficiente para ordenar al liberación (ONU, 2003b, párr. 62; ONU, 2005a, párr. 85; ONU, 1998b, párr. 69)
- h) la prohibición de detención indefinida. En todos los casos donde la detención sea necesaria, ésta debe ser por el menor tiempo posible y nunca exceder plazos perentorios fijados por las leyes (ONU, 2009b, párr.67; CIDH, 2010, párr. 42; ONU, 2011b, párr. 50; ONU, 1999a, principio 7).

La Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH y Corte IDH, respectivamente) sostienen que aún en los casos en que los Estados pueden establecer algunas distinciones de trato entre personas migrantes regulares e irregulares, estas facultades se encuentran limitadas a ser establecida por ley y a ser razonables, objetivas y proporcionales a efecto de que no se conviertan en arbitrarias y priven así a las personas de aspectos sustanciales de los derechos (Corte IDH, 2003, párr. 119; CIDH, 2010, párr. 32, 94).

De tal forma que, en razón de los principios de universalidad de los derechos humanos y no discriminación, las personas migrantes con independencia de su nacionalidad o situación migratoria gozan del derecho a la libertad personal (Ver ONU, 1986, párr. 1; ONU, 1982, párr. 1; Corte IDH, 2003, párr. 85 y ss.) y éste debe garantizarse y protegerse por los Estados ante cualquier forma de detención (ONU, 1982, párr. 1), así como cumplir con garantías de debido proceso y protección judicial.³³

Si bien el derecho a la libertad personal que asiste a todas las personas no es absoluto y en razón de las facultades del Estado en materia de migratoria se podría determinar la detención, ésta es en todos los casos indeseable (Ver ACNUR, 1999, párr. 1; ONU, 1998b, párr. 33; ACNUR, 2012; ONU, 2005a, párr.85). Tanto los organismos de los sistemas universal e interamericano coinciden en que la detención migratoria siempre debe ser una medida excepcional, el último recurso a instrumentar, por el menor tiempo posible y sólo cuando otras alternativas no sean factibles (ONU, 1998b, párr. 26 & 33).³⁴ A fin de satisfacer tales criterios, la detención debe ser resultado de la evaluación caso a caso de su necesidad,³⁵ y tomar en cuenta las situaciones particulares que presenten las personas, especialmente aquellas en situación de vulnerabilidad.³⁶

Conforme al principio de legalidad, la detención debe de estar previamente prevista y autorizada por la ley interna de los Estados. La arbitrariedad es un concepto mucho

33 La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) señala que toda persona tiene derecho a las garantías otorgadas por el artículo 8(1) de la Convención Americana en "la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal, o de cualquier otro carácter," así como a la tutela judicial establecida por el Artículo 25 de la CADH (CIDH, 1999, párr. 42-6).

34 Sobre el principio de excepcionalidad en la detención consultar (CIDH, 2009, párr. 93 y ss.; CIDH, 2010, párr. 38).

35 El Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria ha sostenido que el derecho a la libertad personal "exige que los Estados recurran a la privación de libertad sólo en tanto sea necesario para satisfacer una necesidad social apremiante y de forma proporcionada a esa necesidad" (ONU, 2005a, párr. 63), por su parte el principio III de la Resolución 1/08 'Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas' señala que 'por regla general, la privación de libertad de una persona deberá aplicarse durante el tiempo mínimo necesario'.

36 Consultar (ACNUR, 2012, párr. 49 y ss.; ONU, 1998b, párr. 37; CIDH, 2009; CIDH, 2010, párr. 104; ACNUR, 2012, párr. 49 y ss.; ONU, 2003a, párr. 35 y ss.).

más amplio que protege a las personas contra una detención “por causas y métodos que –aún calificados de legales- puedan refutarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo” (*Caso Gangaram Panday v. Suriname*, 1994, párr. 47; *Caso García Asto y Ramírez Rojas v. Perú*, 2005, párr. 105). Sin prejuzgar sobre su legalidad, la privación de la libertad conforme a las leyes y práctica migratoria será arbitraria cuando sea innecesaria, irrazonable, desproporcional y/o la finalidad de la detención sea incompatible con la CADH. En el caso Vélez Loor contra Panamá, la Corte IDH fue enfática en señalar que tratándose de la detención migratoria:

es necesario en cada caso hacer un análisis de la compatibilidad de la legislación con la Convención en el entendido que esa ley y su aplicación deben respetar los requisitos que a continuación se detallan, a efectos de que la medida privativa de libertad no sea arbitraria: i) que la finalidad de las medidas que priven o restrinjan la libertad sea compatible con la Convención; ii) que las medidas adoptadas sean las idóneas para cumplir con el fin perseguido; iii) que sean necesarias, en el sentido de que sean absolutamente indispensables para conseguir el fin deseado y que no exista una medida menos gravosa respecto al derecho intervenido entre todas aquellas que cuentan con la misma idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto, razón por la cual el Tribunal ha señalado que el derecho a la libertad personal supone que toda limitación a éste deba ser excepcional, y iv) que sean medidas que resulten estrictamente proporcionales, de tal forma que el sacrificio inherente a la restricción del derecho a la libertad no resulte exagerado o desmedido frente a las ventajas que se obtienen mediante tal restricción y el cumplimiento de la finalidad perseguida. Cualquier restricción a la libertad que no contenga una motivación suficiente que permita evaluar si se ajusta a las condiciones señaladas será arbitraria y, por tanto, violará el artículo 7.3 de la Convención (2010, párr. 166).

Mientras que los principios de necesidad y razonabilidad garantizan la excepcionalidad de la detención, la observancia del principio de proporcionalidad en los términos planteados por la CIDH dota de un carácter instrumental al análisis de la legalidad y no arbitrariedad que debe preceder a toda determinación de detención.

En ese sentido, no es suficiente que la ley posibilite la detención o realice un listado de los supuestos normativos que la autorizan (ver: ONU, 2009b, párrafo 82). Para que una detención no sea arbitraria, las autoridades migratorias deben justificar plenamente, a través de una evaluación individualizada, las causas y circunstancias por las que resulta necesaria más allá de toda posibilidad y alternativa, así como razonable y proporcional en razón y para el logro del fin legítimo que persigue el Estado.³⁷

37 En el caso Vélez Loor contra Panamá, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estimó que el listado de infracciones cometidas y el argumento del Estado de señalar que el agraviado había sido detenido por no portar sus documentos legales para permanecer en el país y tener impedimento de entrada al territorio nacional, no eran suficientes para demostrar la no arbitrariedad de la detención. Asimismo, cuestionó el hecho de que su detención pareciera proceder de manera automática sin consideración de las circunstancias individualizadas (2010, párr. 114-116, 118).

El Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias y el Comité de Derechos Humanos, entre otros organismos internacionales, ha enfatizado que el ingreso irregular a un Estado no justifica por sí mismo la detención, sino que se requiere de otros factores o elementos para poder justificarla por tiempo determinado.³⁸ Si tales factores no se actualizan en el caso concreto, la detención puede considerarse arbitraria incluso ante el ingreso irregular (*A. v. Australia*, 1997, párr. 9.4).

Conforme al derecho internacional, una detención que persigue un fin ilegítimo será arbitraria en sí misma. Se consideran fines ilegítimos, por ejemplo, la intención del Estado en disuadir la migración irregular; disuadir a personas solicitantes de asilo o migrantes de reclamar o hacer valer sus derechos; y, las detenciones que tienen un carácter punitivo, como las de índole penal o cualquier otra, que busque castigar a las personas por su ingreso o permanencia irregular (ACNUR, 2012, párr. 31, 32; ONU, 2008, párr. 53; CIDH, 2010, párr. 243).

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se sostiene que la detención de personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas, como una medida excepcional y preventiva, podría responder a un fin legítimo del Estado si tiene por objeto: asegurar la comparecencia de una persona al procedimiento de determinación de estatus migratorio o bien, para garantizar la orden de deportación (*Vélez Loor v. Panamá*, 2010, párr. 169; CIDH, 2010, párr. 39). Ello siempre que existan elementos de convicción que prueben que de otra manera no sería posible lograr tales fines.

En forma similar, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados señala que sólo por situaciones específicas que atienden a intereses y propósitos de orden público,³⁹ salud general y seguridad nacional se podría justificar la necesidad en la detención (ACNUR, 2012, párr. 21). Las personas en la migración que representan una amenaza a la seguridad nacional son la excepción, no obstante, aún en estos casos debe cumplirse con los principios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad para llevar a cabo su detención.

Conforme al ACNUR, también podría ser necesario y legítimo el afectar por periodos limitados de tiempo la libertad de una persona solicitante de asilo a la que sea necesario realizar valoraciones médicas o bien como una medida preventiva ante enfermedades e infecciones contagiosas (*ibid.*, párr. 29-30), siempre y cuando se cumpla con las garantías de debido proceso y protección judicial, entre otras.

Asimismo, entre los supuestos de orden público que el ACNUR considera que podrían dar lugar a la detención destacan: la existencia de un riesgo alto de sustracción, la negativa

³⁸ En el caso de solicitantes de asilo, el ACNUR ha sostenido que su detención es per se indeseable y éstos no deben ser detenidos ni penalizados por su ingreso irregular (ACNUR, 2012, párr.13).

³⁹ La sola mención de que una disposición es de orden público no es suficiente, de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos y con la propia jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para suponer que en efecto es una norma que obedece al orden público, en cuanto que éste debe evaluarse a la luz del caso concreto. Consultar: Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN], 2005, p. 1956 & 2009, p. 315).

de la persona a cooperar con las autoridades migratorias, la necesidad en realizar revisiones de seguridad y la necesidad de corroborar la identidad ante la existencia de elementos controversiales, siempre que la detención sea por el menor tiempo posible y como medida preventiva (*ibid.*, párr. 22 y ss.).

Respecto a la detención por motivos de seguridad y orden público, la CIDH señala que estos argumentos sólo pueden fundarse en circunstancias excepcionales en las cuales existan serios indicios del riesgo que representa una persona y bajo un análisis individualizado. Asimismo, a decir de la Corte IDH, la detención por razones de seguridad y orden público deben cumplir con todas las garantías del Artículo 7 de la CADH (*Vélez Loor vs Panamá*, 2010, párr. 112-116).

En ese mismo sentido, pero en relación con el contenido e interpretación del Artículo 9 del PIDCP el Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias sostiene que:

Incluso en los casos en que se practique la detención por razones de seguridad pública ésta debe regirse por las mismas disposiciones, es decir, no debe ser arbitraria, debe obedecer a las causas fijadas por la ley y efectuarse con arreglo al procedimiento establecido en la ley (párr. 1) [...] debe informarse a la persona de las razones de la detención (párr. 2) [...] y debe ponerse a su disposición el derecho a recurrir ante un tribunal (párr. 4) [...] así como a exigir una reparación en caso de que haya un quebrantamiento del derecho (ONU, 1982, párr. 4).

De tal forma que toda detención migratoria aunque este permitida por ley no sólo debe definir en forma clara y exhaustiva los motivos de la detención, sino que el Estado debe satisfacer garantías judiciales y de debido proceso, entre ellas, garantizar el derecho a contar con la asistencia letrada incluso a través de defensorías públicas;⁴⁰ realizar una revisión periódica de la detención dentro de plazos establecidos, a fin de que la misma no se convierta en arbitraria, y proveer de un recurso efectivo ante un juez o tribunal capaz de resolver sobre la legalidad y procedencia de la detención (ONU, 1982, párr. 1; 1998a, párr. 69; 2008, párr. 52; 2009b, párr.67).

Asimismo, en ningún caso la detención migratoria podrá realizarse por tiempo indeterminado, indefinido o fijar plazos excesivos (*Vélez Loor v. Panamá*, 2010, párr. 117; ONU 2008, párr. 52). El Relator Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Migrantes ha expresado que la detención indefinida de personas migrantes y solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado es contraria al Artículo 3 de

⁴⁰ En el caso *Vélez Loor contra Panamá*, la Corte IDH destacó que la asistencia letrada en casos de personas extranjeras es fundamental debido a que suelen desconocer el sistema legal del país y se encuentran en 'una situación agravada de vulnerabilidad al encontrarse privada de libertad'. Agrega la Corte IDH que: 'la asistencia debe ser ejercida por un profesional del Derecho para poder satisfacer los requisitos de una defensa técnica [...] la persona sometida a un proceso administrativo sancionatorio debe tener acceso a la defensa técnica desde ese mismo momento. Impedir a éste contar con la asistencia de su abogado defensor es limitar severamente el derecho a la defensa, lo que ocasiona desequilibrio procesal y deja al individuo sin tutela frente al ejercicio del poder punitivo' (2010, párr.132)

la Convención contra la Tortura y Otros Tratos y Penas Crueles, Inhumanas y Degradantes (ONU, 2011b, párr. 50).

Ante la detención de personas migrantes por los Estados, el Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, el Comité de Derechos Humanos y las relatorías especiales sobre derechos de los migrantes del sistema universal e interamericano, entre otros, han reiterado en diversas ocasiones que los Estados deben de destinar esfuerzos al establecimiento de mecanismos alternativos a la detención, mismos que serán de aplicación preferente ante cualquier forma privativa de la libertad (IDC, 2011b, pp. 33-5; Vélez Lóor v. Panamá, 2010, párr. 171; Universidad Nacional de Lanús [UNLa] & UNICEF, 2009, pp. 21-22; ONU, 2002, párr. 75(f); ONU, 2010c, párr.7; 2009a, párr. 60-62; 2009c, párr.4). En este sentido, informar a las personas migrantes y solicitantes de asilo sobre las medidas de liberación o custodia con las que cuentan, así como implementar de manera inmediata mecanismos de evaluación y acceso efectivo el derecho a la libertad personal, son garantías que los Estados deben observar y promover en sus políticas y prácticas migratorias.

2.2 La libertad personal en materia migratoria: Un criterio bidireccional

“Es necesario mantener abierta la posibilidad de identificar formas de discriminación no contempladas específicamente, pero que constituyan violaciones al principio de igualdad”

-Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2003, p.26

La detención migratoria, denominada ‘presentación’ y ‘alojamiento’ es uno de los principales componentes, sino es que el eje rector, del control migratorio en México. Conforme a la LM, la situación de irregularidad migratoria es el elemento genérico que actualiza la procedencia de la detención migratoria.

No obstante, coexisten dos criterios o formas de actuación ante la irregularidad migratoria. Éstos dependen del orden en que se produzca el primer encuentro o contacto entre una autoridad y una persona migrante o solicitante del reconocimiento de la condición de refugiado. Por un lado, se actualiza una presunción de libertad si la persona en situación irregular entra en contacto con el INM o la COMAR; mientras que se parte del principio de detención, con efectos automáticos y generalizados si es el INM quien detecta a la persona en situación irregular.⁴¹

Esta forma de actuación es sumamente relevante en términos normativos y prácticos, de ahí que conviene tenerla en cuenta como un elemento *a priori* en la valoración de la detención migratoria, ya sea para el caso de personas solicitantes de asilo o de migrantes en situación irregular.

⁴¹ La CIDH ha señalado que las leyes y políticas de inmigración deben partir de una presunción de libertad—el derecho del migrante a permanecer en libertad mientras están pendientes los procedimientos migratorios—y no de una presunción de detención (CIDH, 2010, párr. 39).

2.2.1 Presunción contra la detención

“La presunción contra la detención es el primer paso para garantizar que la detención se utiliza sólo como el último recurso”

-International Detention Coalition, 2011a, p. 19

La LM prevé la presunción de libertad, llamada también presunción contra la detención, al establecer que las personas migrantes irregulares que acuden por su propia cuenta a regularizar su situación migratoria no pueden, en ningún caso, ser presentadas y, por ende, alojadas en EM o EP (Art. 136, LM).

Esta presunción de libertad tiene como referente la buena fe en materia administrativa y la consideración de que se desincentivaría el regularizar la estancia ante el temor de las personas en situación irregular de ser detenidas, lo que sería contrario al fin último del Estado: el cumplimiento de las disposiciones migratorias por parte de las personas migrantes en el país. La presunción de no detención es un escenario positivo y garantista para un grupo de personas migrantes, solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado o en protección complementaria en situación irregular.

Para que opere la presunción de libertad en personas migrantes irregulares es suficiente con su comparecencia ante el INM con el fin de iniciar su trámite de regularización migratoria mediante la presentación de los requisitos ordinarios fijados para la obtención de alguna de las condiciones de estancia. Una vez ingresado el trámite, la persona recibe una constancia. En ésta no se establece ninguna condicionante que afecte su libertad de movimiento o imponga alguna carga adicional a la de dar continuidad a su regularización migratoria.

En atención a la presunción de libertad (Arts. 95, 98 y 236, LM), la constancia de trámite de regularización migratoria debe proteger a las personas que son objeto de una verificación o revisión migratoria contra su presentación o detención migratoria. Si bien esta parece ser la forma en la que opera regularmente el INM, no son aislados los casos en que las personas son detenidas.⁴² Estas prácticas contrarias al principio parecen tener como causa la inadecuada interpretación y aplicación de las disposiciones legales por parte de las delegaciones federales del INM, pero también ocurren por la falta de medidas específicas que garanticen el respeto al principio de presunción de libertad y clarifiquen su alcance.

⁴² En entrevistas con sociedad civil se tuvo conocimiento sobre varios casos en que se realiza la presentación de una persona que tiene iniciado un trámite de regularización.

La presunción de la detención como innecesaria también tiene lugar en relación con personas solicitantes de asilo en situación irregular que acuden ante la COMAR. Una vez presentada la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado se inicia el procedimiento y la COMAR expide una constancia que acredita a las personas como solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado. En caso de una verificación o revisión migratoria la constancia protege a las personas solicitantes contra la detención. Aunque al parecer con menor frecuencia, también se tuvo conocimiento de casos en las que autoridades destruyen o hacen caso omiso de la constancia emitida por la COMAR (Entrevista con organizaciones civiles, 2012).

La presunción de no detención para personas solicitantes de asilo se hace acompañar de medidas que condicionan la libertad y de consecuencias negativas ante su incumplimiento. Una vez que la persona solicita el reconocimiento de la condición de refugiado está obligada, primero, a acudir ante la COMAR a firmar semanalmente un registro de control y a renovar la constancia emitida, ya que ésta tiene un periodo máximo de vigencia. Aunque la condicionante de comparecer semanalmente se impone a todas las personas solicitantes de asilo en libertad, en ocasiones las personas pueden ser liberadas de la obligación de acudir a firmar y a cambio presentarse físicamente cada dos semanas o comunicarse vía telefónica y sólo comparecer para dar seguimiento al procedimiento o renovar su constancia. La modificación de las condiciones impuestas es una decisión discrecional de la COMAR en la que se evalúan las circunstancias específicas de la persona (recursos económicos, situación de salud, etc.) y el compromiso que se observa en las personas solicitantes de asilo para cumplir con las medidas.

La firma del registro de control tiene como principal objeto verificar que la persona da seguimiento a su procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado. No obstante, es posible que también sea una forma de control migratorio en tanto que las comparecencias podrían realizarse frente a la COMAR o al INM y el no cumplimiento de este requisito puede dar lugar al abandono de la solicitud y la conclusión del procedimiento (Arts. 24 y 25, RLRPC). Aunque no se tiene conocimiento de personas solicitantes de asilo que acudan ante la autoridad migratoria a firmar un control de registro, es posible o dable que exista algún tipo de intercambio de información entre la COMAR y el INM sobre las personas registradas.

Asimismo, la constancia de la COMAR establece de forma sistemática una limitación de tipo geográfico a la libertad de movimiento en términos del artículo 11 Constitucional.

⁴³ Si una persona solicitante del reconocimiento de la condición de refugiado es objeto de una verificación o revisión migratoria fuera de los límites territoriales señalados en la constancia, ésta deja de protegerle contra la presentación en una EM. Infringir los límites geográficos sin autorización de la COMAR equivale al abandono de la solicitud y, por

⁴³ Generalmente abarcan la extensión de la entidad geográfica o de la localidad en la que se realizó la solicitud.

tanto, a la conclusión del procedimiento (*ibid.*, Art. 24). De ocurrir esto, el procedimiento no podrá ser reanudado salvo que se acredite que existieron causas ajenas a la voluntad de la persona solicitante de asilo que le hicieron materialmente imposible continuarlo (*ibid.*, Art. 25) o bien, se justifique plenamente las causas por las que se inobservó la restricción de movimiento impuesta sin dar el aviso correspondiente a la COMAR.

Cuando el procedimiento de una persona en libertad concluye con el no reconocimiento de la condición de refugiado o de protección complementaria, la persona no es puesta a disposición del INM, pero queda sin protección contra la detención.

Ya sea que se trate del INM o de la COMAR, se está ante buenas prácticas de presunción de la detención como innecesaria y, en el caso de la COMAR, de aplicación de medidas alternativas a la detención. Actualmente, no se cuenta con datos estadísticos que nos permitan conocer detalles sobre su efectividad, el número o porcentaje de personas bajo la presunción a la libertad, ni sobre los resultados alcanzados. No obstante, sería conveniente generar esta información, en especial en relación a solicitantes de asilo que es quizá el esfuerzo mejor diseñado en materia de presunción de libertad y alternativas a la detención migratoria en México.

2.2.2 Presunción de detención en la política y práctica migratoria

“Un sistema que parte de una presunción de detención no resulta compatible con la obligación del Estado de proteger el derecho fundamental a la libertad personal consagrada en el Artículo I de la Declaración Americana”

–Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2010, párr. 354

La LM señala que las personas migrantes en situación irregular que son identificadas en operativos de verificación o revisión migratoria deben de ser puestas a disposición del INM para que, a partir de entonces, en un plazo máximo de 36 horas se dicte el ‘acuerdo de presentación’ y el ‘alojamiento’ en las EM (Arts. 68, 95, y 98, LM).⁴⁴ Es decir, la presentación es la medida legal por la que se determina la detención, llamada alojamiento,⁴⁵ de toda persona en situación migratoria irregular (*ibid.*, Art. 3, frac. X, XX, y 99). La antigua LGP denominaba “acuerdo de aseguramiento” y “aseguramiento” a estos actos.

En la actual LM es tan profundo el vínculo entre irregularidad migratoria y detención, que la presentación y el alojamiento son parte del procedimiento administrativo

44 El Artículo 81 de la LM establece que la Policía Federal en auxilio y coordinación con la autoridad migratoria puede llevar a cabo acciones de control migratorio, la revisión de documentación de personas que pretendan internarse o salir del país, así como la inspección de los medios de transporte. Asimismo, el INM puede solicitar el auxilio de otras autoridades (Art. 96, LM), pero ninguna de ellas puede realizar acciones de control, revisión o verificación migratoria de forma independiente. Por ello, en el presente documento se hace sólo mención a la autoridad migratoria.

45 Con independencia de la terminología empleada, el acto anula la libertad personal. De ahí que la CIDH, entre otros organismos internacionales de derechos humanos, ha expresado que se entiende dentro de la categoría de personas privadas de la libertad a “aquellas que están bajo la custodia y la responsabilidad de ciertas instituciones tales como las instituciones para niños, niñas y adultos mayores, centros para migrantes, refugiados, solicitantes de asilo o refugio, apátridas e indocumentados; y cualquier otra institución similar destinada a la privación de libertad de personas.” (CIDH, 2008).

migratorio: “el procedimiento administrativo migratorio que incluye la presentación, el alojamiento en las estaciones migratorias, el retorno asistido y la deportación[...]” (Art. 68, párr. 2, LM; énfasis añadido). A partir del acuerdo de presentación se establece el plazo general de quince días hábiles como duración máxima de la detención. Mismo que excepcionalmente puede prorrogarse de quince a sesenta días hábiles en los supuestos de las fracciones I a IV del Artículo 111 de la LM o de forma indefinida en el supuesto de la fracción V del mismo artículo.

Lo anterior significa que los principios de presunción de libertad y excepcionalidad de la detención para personas identificadas en situación irregular no sólo son inoperantes, sino que la detención es obligatoria (con efectos generalizados y automáticos), vulnerándose así el contenido de los Artículos 1, 8 y 25 de la CADH y los Artículos 1, 7 y 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros.

Si bien el derecho internacional de los derechos humanos reconoce la potestad del Estado de regular y controlar el ingreso y permanencia de las personas extranjeras, así como que en esta tarea podría resultar necesaria “la imposición de controles a la libertad física o de movimiento de las personas” (Caso *Rafael Ferrer Mazorra y Otros v. Estados Unidos de América*, 2001, párr. 242); tales afectaciones deben ajustarse, caso por caso, a los principios y estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos. Para cumplir con estos estándares, las leyes y políticas migratorias deben partir de la presunción de libertad y ajustarse al principio de excepcionalidad que, a decir de la CIDH, en materia de personas migrantes su estándar “debe considerarse aún más elevado debido a que las infracciones migratorias no deben tener un carácter penal” (CIDH, 2010).

De tal suerte que, a pesar que México no sanciona penalmente el ingreso o permanencia irregular de personas migrantes desde el 2008, la inobservancia al principio de excepcionalidad de la detención migratoria tiene el efecto de criminalizar y sancionar a la migración irregular, excediendo así los intereses legítimos del Estado (ONU, 2010c, párr.58) y con la diferencia de que esta criminalización y sanción ocurre fuera de proceso penal, por infracciones administrativas, sin contar con procedimientos lo suficientemente claros y apegados al derecho nacional e internacional de los derechos humanos y sin garantías adecuadas de debido proceso y protección judicial.

2.3 Aspectos de legalidad y no arbitrariedad a observar en la detención migratoria en México

“Es de primordial importancia que la detención se examine en cada caso para proteger a las personas contra la detención arbitraria o ilegal”

–International Detention Coalition, 2011a, p. 22

Como se observó en apartados anteriores, la LM regula la detención de manera contraria a la CPEUM y a los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos como el PIDCP y la CADH, en principio porque establece la privación de la libertad en razón de procesos distintos a los de índole penal y también excede los límites constitucionales de afectación a la libertad personal por parte de autoridades administrativas.⁴⁶

Asimismo, aunque la LM y el RLM establecen los supuestos de procedencia de la detención, se omite expresar de manera precisa, exhaustiva y clara los derechos procesales y garantías judiciales que asisten a la persona migrante o solicitante del reconocimiento de la condición de refugiado en situación irregular para oponerse a su detención. Sobre tales derechos no se realiza ninguna mención específica que vincule su ejercicio a la detención, ni se establecen los momentos procesales oportunos para hacerlo. Diversos informes sobre la situación de detención de personas en situación irregular en México advierten sobre la sistemática inobservancia de tales derechos durante la sustanciación de los procedimientos migratorios (Consultar: Sin Fronteras, 2009; Ceriani, 2013; Id(h) eas, 2011).

Ahora bien, más allá de los elementos que afectan la legalidad de la detención, la no arbitrariedad es un concepto mucho más amplio que depende de la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida, en concordancia con los fines legítimos que persigue el Estado.

En este sentido, un primer elemento que conduce con facilidad a la detención arbitraria es el establecimiento de la presunción de detención en la LM y el RLM. Al asumirse la detención como la única opción posible, las autoridades migratorias no realizan un análisis de las circunstancias particulares del caso que hagan posible el evaluar la necesidad, proporcionalidad y razonabilidad de la detención, ni asumen como un deber el adoptar medidas alternativas a la detención. De ahí que las disposiciones que parten de esta presunción contravienen los principios y valores que deben de regir en una sociedad democrática (Vélez Loor v. Panamá, 2010, párr. 170; López Álvarez v. Honduras, 2006, párr.95; ONU, 1999b, párr.11).

⁴⁶ La reforma al Artículo 33 Constitucional, si bien infortunada, no debe entenderse como la disposición constitucional que posibilita la detención migratoria establecida en la Ley de Migración, ya que ésta no emana ni es reglamentaria del artículo 33 Constitucional.

En segundo término, es necesario clarificar el fin legítimo que persigue el Estado con la detención migratoria. Sólo a la luz de una finalidad objetiva y válida puede determinarse si la detención es consistente con el marco jurídico nacional e internacional de los derechos humanos. La LM y el RLM no parecen establecer la finalidad legítima. Sin embargo, en consideración a que la detención obligatoria de personas en situación irregular esta estrechamente vinculada al flujo de personas que transitan por México, podría pensarse que la finalidad legítima que persigue el Estado con la detención es evitar que las personas se sustraigan de los procedimientos y controles migratorios.⁴⁷ No obstante, esta finalidad no es *per se* suficiente para demostrar la no arbitrariedad de la detención, como tampoco el facilitar los procedimientos o los procesos de remoción del país.⁴⁸

A fin de que la detención migratoria no sea arbitraria se requiere de observar los principios de presunción de libertad y excepcionalidad de la detención para que, posteriormente, el riesgo de sustracción sea resultado de una identificación y valoración de la necesidad, razonabilidad, y proporcionalidad de la detención en cada caso concreto, y no a la inversa. La valoración también tendría que justificar plenamente la existencia de un alto riesgo de sustracción a los procedimientos o el control migratorio frente al que no existe otro recurso o medida disponible para alcanzar los fines que persigue el Estado. Es decir, aún frente a un fin legítimo, cualquiera que este sea, la detención debe de ser necesaria, razonable, proporcional, el último recurso disponible y por el menor tiempo posible. Asimismo, ante un riesgo y fin legítimo deben evaluarse alternativas antes de optar por la detención.

De la experiencia de organizaciones civiles y los diversos estudios que se han realizado con personas migrantes y solicitantes de asilo detenidas en México, se observa que las determinaciones de detención emitidas por el INM sólo se encuentran motivadas en la situación migratoria irregular de las personas y fundadas en el listado de disposiciones y supuestos legales que habilitan la detención. Es decir, no se realiza una valoración de la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida a la luz de las circunstancias de cada caso, ni tampoco se analiza la conveniencia de medidas menos restrictivas.

Conforme a la LM y el RLM la detención de personas migrantes irregulares tiene por objeto dar seguimiento al procedimiento administrativo migratorio, la regularización de la estancia, la asistencia para el retorno y la deportación (Art. 3, frac. XX y 68 párr. II, LM).⁴⁹ Sin embargo, estos objetivos tampoco constituyen o conducen a fines legítimos, ni justifican en sí mismos la necesidad de la detención migratoria. Aún ante el retorno o la deportación

⁴⁷ El riesgo de sustracción existe en países de destino y tránsito, sólo que en países de destino las personas se sustraen de los procedimientos y controles migratorios para permanecer en la comunidad y no ser retornados o deportados a sus países de origen. (consultar: Burnham, 2003).

⁴⁸ El Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias ha señalado que llevar a cabo la detención de personas migrantes para facilitar su remoción del país, podría ser necesaria cuando ya se haya dictado la orden correspondiente (ONU, 2010c, 18 de enero, párr.59). No obstante, no en todos los casos facilitar la remoción constituye un fin legítimo del Estado.

⁴⁹ A diferencia de la LGP, la LM se ocupa más de regular la figura del retorno de personas en situación irregular detenidas que de normar la figura de deportación. De tal suerte que casi todas las disposiciones relativas a la detención se enfocan en mencionar el retorno. No obstante, también en los supuestos de la deportación establecidos en el Artículo 144 de la LM tendría lugar la detención como parte del procedimiento migratorio.

es factible la implementación de alternativas a la detención y éstas llegan a ser prácticas exitosas con niveles importantes de cumplimiento, conforme se observa en la práctica de diferentes Estados (Consultar: Edwards, 2011).

Salvo en casos de excepción, la legislación migratoria en México no contempla alternativas a la detención para personas que deban ser retornadas o deportadas, aún cuando el retorno, por ejemplo, implica la cooperación de las personas migrantes con la autoridad y por ello, no se encontraría plenamente justificada la necesidad de la detención en el riesgo de sustracción a los procedimientos migratorios. De hecho, en no pocas ocasiones ocurre que personas en situación irregular que transitan por México acuden ante la autoridad migratoria para ser retornas, no obstante, son detenidas en EM en tanto ello ocurre.⁵⁰

La detención migratoria en México también tiende a ser arbitraria ante la ausencia de mecanismos de defensa, administrativos o judiciales, y de excepciones al plazo máximo de detención. Aunque la normativa migratoria establece plazos perentorios de detención y algunas salvaguardas para velar por su no arbitrariedad, éstas no son suficientes. Así por ejemplo, la previsión de la LM relativa al deber de notificar por escrito a la persona sobre las razones y fundamentos para prorrogar la detención por más de 15 días podría, bajo otras condiciones, ser un mecanismo de revisión automática a la detención. No obstante, esto no es así debido a que tal previsión no prevé valorar la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida a la luz de las circunstancias de la persona y de la situación que obstaculiza el retorno o la deportación.

En cuanto a las personas migrantes en destino que están en posibilidad de regular su situación migratoria en supuestos como el vínculo familiar con alguna persona mexicana o extranjera residente,⁵¹ es difícil que la privación de la libertad para efectos de su regularización migratoria no resulte arbitraria.⁵² Máxime cuando es la persona migrante irregular sobre la que se hace recaer la posibilidad de salir de la estación migratoria,⁵³ y no así en el INM. Es esta autoridad la que desde el momento de la presentación debe probar y justificar con toda claridad que la medida privativa de la libertad para una persona que puede regularizar su estancia en el país no sólo es necesaria, sino la única alternativa posible conforme a las circunstancias del caso concreto.

50 Esto conforme a información recabada en entrevistas con organizaciones civiles pero que también se refleja, por ejemplo, en el informe de la OIM sobre buenas prácticas en materia de secuestro a migrantes. En éste se señala que, "muchas víctimas solicitan asistencia para el retorno a sus países de origen, pero no quieren denunciar los hechos o **acceder a las estaciones migratorias, para seguir el procedimiento de retorno voluntario asistido**" (OIM, 2012a, p.13, énfasis añadido).

51 En forma análoga al vínculo familiar se regula la situación de personas que exceden el plazo de estancia autorizado y de aquellas que realizan actividades distintas a las autorizadas en su condición de estancia. Es decir, se trata de población en destino sobre la que no se explica fin legítimamente válido que se persigue con su detención generalizada y obligatoria.

52 La CIDH en relación con la presunción de libertad refiere específicamente al derecho de las personas migrantes a permanecer en libertad mientras se encuentran pendientes sus procedimientos migratorios (CIDH, 2010, párr. 39).

53 En términos de los Artículos 133 y 134 de la Ley de Migración y de los Artículos 140 y 141 de su Reglamento, para expedir el oficio de salida de la estación migratoria o estancia provisional a alguien que manifiesta vínculo filial o familiar con una persona mexicana o extranjera se requiere satisfacer los requisitos que fija la condición de estancia bajo la que se llevará a cabo la regularización migratoria.

Lo anterior muestra que es indispensable un análisis y justificación individual de la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de la detención sin importar que las personas se encuentren en tránsito o destino en México. Asimismo, se requiere del cumplimiento cabal de los contenidos del debido proceso en los procedimientos para realizar dicha valoración, su revisión periódica y posibilitar la intervención judicial. De lo contrario, no sólo se obstaculiza la protección al derecho a la libertad personal, también se impide racionalizar el costo humano y económico,⁵⁴ y la validez jurídica de la medida. Además, se abre la posibilidad de prácticas indeseables que pueden llegar a desviar fines legítimos del Estado hacia fines ilegítimos, como podrían ser el fungir de mecanismos disuasorio o sancionatorio a la migración irregular.

En ese sentido, se requiere establecer criterios, normas y mecanismos que obliguen a la autoridad migratoria a realizar la valoración diferenciada e individualizada conforme a los criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad. Ello, dentro de los procedimientos que ya prevén la LM y el RLM para personas en situaciones de vulnerabilidad o para aquellas que carecen de regular estancia y podrían acceder a ella. Además, es necesario contar con disposiciones legales que obliguen a realizar la revisión inmediata y periódica de la detención y con mecanismos que hagan posible el cumplimiento efectivo de los contenidos del debido proceso y protección judicial.

⁵⁴ Así por ejemplo, conforme a entrevistas con organizaciones civiles y funcionarios públicos, el INM carece de información precisa sobre el costo total por día que significa para el gasto público la detención de cada persona migrante.



3. LAS ALTERNATIVAS A LA DETENCIÓN MIGRATORIA EN MÉXICO

*“La Alternativa a la detención ideal es que se ordene la libertad en primer lugar, o la puesta en libertad sin condiciones o bajo protesta”
-Alice Edwards, 2011, p. 63 (versión español)*

Como se ha señalado, el marco normativo migratorio en México establece como regla la detención de todas las personas en situación migratoria irregular que son detectadas por las autoridades migratorias, estableciendo diferentes previsiones y regulaciones sobre la detención. Al mismo tiempo, la LM y el RLM enfatizan también la necesidad de tratamientos, procedimientos y soluciones más acordes a los tipos de flujos migratorios y situaciones de vulnerabilidad de las personas.

Los grupos de personas y situaciones a los que la LM da explícita o implícitamente un tratamiento diferenciado son:

- a) Personas migrantes en destino como pueden ser aquellas que tienen vínculos familiares o filiales con personas mexicanas o extranjeras en situación regular en el país, personas con documento migratorio recientemente vencido (60 días) y personas que realizaron alguna actividad no autorizada por su condición de estancia.
- b) Niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados
- c) Niños, niñas y adolescentes acompañados
- d) Víctimas, testigos u ofendidos de delitos cometidos en México
- e) Personas con necesidades médicas y/o psicológicas
- f) Víctimas de trata de personas
- g) Personas solicitantes de asilo y en protección complementaria
- h) Personas sujetas al plazo de 60 días

De estos grupos y situaciones diversas, las personas migrantes consideradas en situación de vulnerabilidad son objeto de procedimientos y medidas especiales de atención y protección.⁵⁵ El criterio de vulnerabilidad incluye a niños, niñas y adolescentes no acompañados; víctimas, ofendidos o testigos de delitos cometidos en territorio nacional; mujeres embarazadas; adultos mayores; las personas con discapacidad y, personas con necesidades médicas o psiquiátricas, entre otras (Art. 73, LM; Art. 185, RLM).⁵⁶ La necesidad de identificar y actuar en forma diferenciada ante situaciones diversas y complejas tiene un efecto en términos de la duración de la detención y la existencia o acceso a formas alternativas a la detención.

Las alternativas a la detención previstas en la LM y el RLM son perfectibles ya que no operan a través de la detección y evaluación objetiva y razonable de la necesidad de la detención, ni contemplan una valoración de las medidas que en cada caso concreto resultan idóneas o necesarias para condicionar la libertad de movimiento. Sin embargo, sí constituyen un primer paso en la construcción de mecanismos y herramientas que permitan realizar ese tipo de valoraciones y acceder de manera oportuna y efectiva a las alternativas existentes que se detallan a continuación.

⁵⁵ En México tanto el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, como la Ley General de Desarrollo Social, así como el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y la LXI legislatura de la Cámara de Diputados proporcionan definiciones o nociones sobre lo que debe entenderse por vulnerabilidad o grupos vulnerables. Conforme a tales acepciones la vulnerabilidad puede ser definida como una condición que adquiere una persona, un grupo de personas o un colectivo, derivada de sus características personales (género, edad, etc.) y/o de múltiples factores que rodean su contexto (sociales, políticos, culturales, económicos, etc.) y que, en razón de estas características o factores se afecta el ejercicio y goce de derechos, y se incrementa la posibilidad de sufrir abusos, agresiones y violaciones de derechos humanos (Consultar Centro de Estudios de las Finanzas Públicas [CEFP], 2011; Gobierno Federal, 2007, Objetivo 12 del Eje 1, p. 66).

⁵⁶ Las víctimas, ofendidos y testigos del delito; víctimas de trata; y, niños, niñas y adolescentes migrantes ya tenían un tratamiento diferenciado desde hace varios años a través de circulares emitidas por el INM debido a que la LGP no las contemplaba. Con el nuevo marco jurídico es probable que tales circulares queden sin efecto, pero constituyen el antecedente de la actual legislación migratoria.

3.1 La no detención de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados

“La detención de un niño debido a su situación migratoria o la de sus padres, constituye una violación a los derechos del niño y siempre contraviene el principio del interés superior del niño”
-Comité sobre los Derechos del Niño 2013, párr.78 (traducción libre)

3.1.1 NNA migrantes no acompañados

De acuerdo al Artículo 112 de la LM, los NNA migrantes no acompañados que son puestos a disposición del INM deben ser inmediatamente canalizados al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y a los Sistemas DIF estatales, municipales y del Distrito Federal “con el objeto de privilegiar su estancia en lugares donde se les proporcione la atención adecuada, mientras se resuelve su situación migratoria.” Esto dado que las instancias DIF son las entidades rectoras y especializadas en materia de infancia en México.

El RLM señala que las autoridades migratorias deberán velar porque NNA migrantes no acompañados no permanezcan en detención, salvo excepcionalmente y por el periodo de tiempo más breve posible. Es decir, las disposiciones migratorias, atentas al contenido del artículo 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño⁵⁷ y en concordancia con los principios del interés superior, *pro homine* e interpretación conforme, establecen una presunción de libertad y prohibición general de detención para la infancia migrante no acompañada⁵⁸.

A efecto de garantizar la no detención de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados en instalaciones migratorias, la normativa migratoria establece tres previsiones concretas:

- 1) El deber del DIF en proporcionar al INM la información necesaria sobre instituciones de asistencia pública o privada que den el alojamiento, asistencia y atención que requiera el niño, niña o adolescente migrante no acompañado cuando por una situación excepcional el Sistema Nacional DIF y los Sistemas Estatales y del Distrito Federal no este en posibilidades de hacerlo.
- 2) Establece criterios sobre circunstancias excepcionales en las que el DIF no puede proveer de alojamiento, atención y asistencia (Art. 175, RLM).

57 El artículo en mención preceptúa: ‘Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda’

58 En relación a lo dispuesto por el artículo 112 de la LM, el Estado Mexicano en las Observaciones Generales enviadas a la solicitud de Opinión Consultiva formulada por los países del Cono Sur fue enfático en señalar que: “NNA no acompañados no son privados de su libertad, sino que son llevados a las instituciones en donde se les protege y se les proporciona la atención adecuada mientras se resuelve su situación migratoria, atendiendo de esta forma al interés superior del niño” (Gobierno Federal, 2012, párr.107)

- 3) La posibilidad del INM de celebrar convenios de coordinación con instituciones públicas y privadas o dependencias y entidades de la administración pública federal, local o municipal para que brinden asistencia, atención y alojamiento a NNA migrantes no acompañados (Art. 73, LM).

Pese a que las normas migratorias constituyen un avance en materia de alternativas a la detención y protección a los derechos de la infancia, la no detención migratoria de NNA migrantes no incluye a toda la infancia migrante y, hasta el momento, tampoco tiene los efectos deseables respecto a la infancia no acompañada.

La LM y el RLM excluyen de la protección contra la detención migratoria a NNA migrantes acompañados por sus padres o familiares.⁵⁹ Al soslayar que la detención es en todos los casos indeseable y contraria a los derechos humanos de la infancia, su adecuada protección se parcializa y coarta. De ahí la necesidad en que el Estado vele también por la protección y el interés superior de NNA migrantes acompañados de sus padres o guardianes legales, bajo la premisa de que al estar ellos mismos en detención, no están en posibilidades de satisfacer las necesidades básicas de NNA migrantes y proveerles de la protección que requieren.⁶⁰

Ahora bien, en el entendido de que el marco jurídico de protección ‘especial’ está destinado para NNA migrantes no acompañados, nos encontramos con que la LM parece sugerir que dichos NNA canalizados a los Sistemas DIF quedan formalmente bajo el poder de la autoridad migratoria, al señalarse: “Cuando alguna niña, niño o adolescente migrante no acompañado, sea puesto a disposición del Instituto quedará bajo su custodia.” (Art. 112, LM) De ser así, la disposición no es necesariamente contraria a mecanismos de alternativas a la detención existentes siempre que materialmente gocen de libertad de movimiento. No obstante, si entraría en conflicto en relación con la adecuada protección a los derechos de NNA, y en atención a estos derechos, a la forma en la que es debiera operar la no detención migratoria de NNA migrantes no acompañados en México.

Asimismo, se identifican otros retos prácticos y de implementación que afectan el cumplimiento efectivo de la LM en relación con la no detención de NNA migrantes no acompañados. En primer término, los NNA en cuestión no gozan del derecho a una canalización y/o liberación desde el momento mismo de la verificación o revisión migratoria, sino hasta después de la puesta a disposición ante el INM. Lo deseable sería que desde que

⁵⁹ La CIDH, por ejemplo, ha manifestado que si bien la detención de una persona menor de 18 años únicamente puede estar fundamentada en la preservación de la unidad familiar, aún en estos casos se debe considerar en primer lugar el interés superior del niño y utilizar mecanismos alternativos a la detención, que al mismo tiempo preserven la unidad de la familia (CIDH, 2011).

⁶⁰ En NNA migrantes acompañados, la habilidad de los padres para proveerles de protección es limitada por varios factores como los peligros físicos del trayecto, la vinculación con tratantes o traficantes, la falta de protección del Estado, la vulnerabilidad financiera, inclusive su propia condición como migrantes irregulares sometidos a procesos migratorios vulneran dicha capacidad y tiene efectos negativos en la persona del menor de edad (Consultar: Corlett, D., et al, 2012). En ese sentido, si los familiares de NNA acompañados, se encuentran imposibilitados a brindarles la protección que requieren contra la detención, el Estado en específico y la sociedad en general, tienen la responsabilidad de preservar la unión familiar en condiciones dignas y de respeto a los derechos de la infancia migrante.

son identificados sean canalizados a las instituciones encargadas de procurarles protección, lo que es posible que ocurra así conforme al marco jurídico vigente.

En segundo lugar, la gran mayoría de NNA migrantes no acompañados permanecen en detención en EM o EP sin que existan elementos o cambios sustanciales a partir de la promulgación de la LM o el RLM. Así, en la práctica, la detención de NNA migrantes no acompañados sigue siendo la regla, y la excepción su canalización a una institución especializada en infancia (Ceriani, 2012, p. 207 y ss), situación que es necesario corregir.

Por otro lado, los NNA migrantes no acompañados que son efectivamente canalizados por el INM permanecen en establecimientos del DIF a puertas cerradas. En ese sentido, la canalización que llega a hacer el INM no se ha traducido en una alternativa a la detención sino que, al no gozar de su libertad personal se trata de una forma alternativa o sustituta de detención (Consultar: Edwards, 2011).

Lo anterior no sólo refleja una práctica del INM contraria a la LM, sino que también está vinculada con la forma en la que se regulan, operan y estructuran el Sistema Nacional DIF los Sistemas Estatales, Municipales y del DF. Las instancias de los Sistemas DIF conforme a la legislación civil, la Ley General de Salud (LGS) y la Ley de Asistencia Social (LAS) que les rige, son las competentes y especializadas en materia de niñez, incluida la migrante. Los Sistemas DIF tienen el deber de brindar asistencia social a NNA que se encuentren en situación de riesgo por ser migrantes o por el abandono o ausencia de los progenitores en el cumplimiento y garantía de sus derechos (Arts. 169, 172 LGS; 3, 4, 22, LAS).

La Ley de Asistencia Social establece que los servicios básicos de asistencia que debe brindar el DIF son, entre otros, la atención en establecimientos especializados⁶¹; el ejercicio de la tutela, en los términos de las disposiciones legales aplicables; la asistencia, orientación y representación jurídica y orientación social de las personas objeto de asistencia social;⁶² y, la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes (Arts. 9 y 12, LAS; Arts. 2, 30, Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia).

No obstante lo anterior, en los albergues del DIF se establecen límites de edad para la recepción de NNA y, adicionalmente, el diseño de sus programas y modelos no suele adecuarse a la estancia o atención de infancia no mexicana.⁶³ Esto conduce a la necesidad

61 Debido a sus facultades, el DIF cuenta con albergues temporales, permanentes, casas cuna y casas hogar y no todos son a puertas cerradas. Los albergues temporales son establecimientos que otorgan servicios asistenciales a NNA en situación de riesgo y vulnerabilidad, por tiempo limitado, en tanto se resuelve la situación jurídica, social o familiar del NNA (Norma Oficial Mexicana [NOM], 2011). La temporalidad varía en razón de esas circunstancias de cada caso y de los programas disponibles.

62 En este mismo sentido se establece en el Artículo 25 fracc. V del Estatuto Orgánico del Sistema Nacional del DIF, en donde tal facultad se le atribuye a la Dirección General Jurídica y de Enlace Institucional.

63 Aunque existen programas de las instancias DIF en que se acoge de manera temporal a NNA, éstos constituyen una modalidad que no siempre está disponible en todos los Sistemas DIF. Ejemplos de ellos son los albergues temporales en el DF y el Estado de México (Consultar: SEGOB, 2011a).

de construir estrategias especiales para la recepción y atención de la infancia migrante, así como a crear capacidades adicionales a las existentes para su recepción, atención y protección.

Gracias a las facultades del DIF en materia de infancia, a esfuerzos como la Mesa de Diálogo Interinstitucional sobre Niños, Niñas y Adolescentes y Mujeres Migrantes y al apoyo y colaboración que el Sistema Nacional DIF ha prestado en el marco del Programa Interinstitucional de Atención a Niñas, Niños y Adolescentes Fronterizos,⁶⁴ desde hace cinco años ha sido posible que se trabaje en la elaboración de convenios de colaboración entre el INM, la COMAR y algunas instancias DIF.

Así por ejemplo, en 2007, se firmó el convenio marco entre el Sistema Nacional DIF y la Secretaría de Gobernación a través del INM, para promover, dar seguimiento y evaluar programas a favor de la infancia migrante nacional y extranjera en todo el país. A éste le siguió, en ese mismo año, la firma del Convenio de Colaboración entre COMAR, el INM y el DIF de Chiapas para mejorar la protección y cuidados de niños, niñas y adolescentes migrantes en dicho estado de la República. Mediante este Convenio, el DIF Chiapas se comprometió a acoger en el Albergue Temporal para Menores Migrantes (en adelante Albergue Temporal) a NNA migrantes en tanto fueran repatriados o reunificados, así como a la infancia no acompañada solicitante del reconocimiento de la condición de refugiado.

No obstante, el reglamento del Albergue Temporal restringió la acogida y atención a la infancia migrante menor de 12 años⁶⁵. Limitación que también tiene su razón de ser, entre otros aspectos, en la ausencia de protocolos y manuales de atención diseñados para la atención de niños y niñas migrantes en el rango de edad de 12 a 17 años (entrevista con funcionario público, 2012), especialmente cuando son varones. Así, por ejemplo, el albergue del DIF para niñez migrante en Tapachula sí llega a recibir a niñas hasta los 17 años, pero no a niños en el mismo rango de edad, lo que nos muestra, en principio, cierto sesgo en la protección por razones de género.

Como se asentó en la primera parte de este documento, la mayoría de la niñez migrante no acompañada tiene entre 12 y 17 años de edad, mientras que los niños y niñas migrantes no acompañados menores de 12 años son sólo un par de cientos al año. Conforme al Anuario Estadístico 2010 del SNDIF, de los 3022 NNA migrantes atendidos por el DIF en Chiapas, 376 fueron canalizados al Albergue Temporal en ese año, lo que equivale a 12.44% del total (p. 106).

Lo anterior muestra que se requiere de cambios sustanciales a nivel reglamentario y operativo para que los Sistemas DIF hagan posible que NNA migrantes mayores de 12

⁶⁴ La cobertura de este Programa ha sido más amplia en el Norte del país en relación con NNA migrantes mexicanos, pero también ha tenido avances significativos en el Sur con NNA migrantes extranjeros.

⁶⁵ Artículo 4 del Reglamento interno de este Albergue establece la prohibición de recibir a niños y niñas mayores de 12 años.

años no sigan siendo objeto de detención dentro de las EM y EP. Dichos cambios deben incluir el dotar de los recursos materiales y humanos necesarios para organizar sus servicios en función de las necesidades que presentan niños, niñas y adolescentes en el país, con independencia de su origen nacional o tiempo de estadía.

El INM ha realizado también Convenios con el DIF en Tabasco, Veracruz y Oaxaca para el establecimiento de Módulos de Atención del DIF (en adelante, Módulos de Atención) dentro de las EM en las que se encuentran NNA migrantes en detención. Actualmente en el Sur hay cuatro Módulos de Atención a la infancia migrante: Tapachula, Chiapas; Acayucan, Veracruz; Juchitan, Oaxaca; y, Tenosique, Tabasco. Salvo en Tenosique, donde los niños, niñas y adolescentes migrantes pernoctan en las instalaciones del Módulo del DIF, en el resto de los casos los Módulos operan como pequeños centros de recreación o esparcimiento. En ese sentido, sólo en Chiapas hay un albergue del DIF especial para niñez migrante y ahí también opera el Albergue Belén, que llega a alojar a niños, niñas y adolescentes migrantes canalizados por el INM o la COMAR.

Por lo que hace a los tiempos de detención, cabe señalar que los niños, niñas y adolescentes migrantes que son atendidos en los Módulos de Atención del DIF en las EM de Veracruz, Tabasco y Oaxaca a su salida de dichas EM son trasladados a la EM en Tapachula. Por tal razón, pueden pasar varios días en detención en diferentes EM. Si bien la mayoría de los NNA migrantes son detenidos en Chiapas y por tanto trasladados a la EM Siglo XXI, el INM no ofrece estadísticas públicas sobre el tiempo de detención de NNA, ya sea por estación migratoria o por la suma de los periodos de detención hasta su final arribo a la estación migratoria de la que serán deportados o retornados.

No obstante, el SNDIF sí proporciona un promedio en días de los NNA que se atienden en los diferentes Módulos de Atención, lo que constituye un referente sobre la temporalidad. En el año 2010, en Veracruz los NNA estuvieron en el Módulo de Atención menos de un día; en Tenosique más del 80% tuvieron una estancia menor a cuatro días; y, en Oaxaca mientras que el 58.70% de los NNA pasaron más de tres días en detención, el 42.30% permaneció entre 1 y 8 días.⁶⁶ De tal forma que para el cómputo del periodo total de detención en tales casos, se debe considerar estos periodos de tiempo y no sólo los días que pasan en la estación migratoria o el Albergue Temporal en Tapachula antes de ser retornados a sus países. En éstos últimos, del total de los NNA que reporta el DIF el 53.45% permaneció entre 3 y 7 días y un 10.95% más de 10 días (Anuario Estadístico, 2010).

La detección de niños, niñas y adolescentes migrantes irregulares en otros Estados donde no hay Módulos de Atención del DIF también implicaría su canalización y traslado, cuando son centroamericanos, a la Estación Migratoria de Tapachula. Conforme al Protocolo

⁶⁶ Cabe aclarar que las estadísticas no refieren que los niños, niñas y adolescentes se encuentran en las EM, sino que se habla de estancia en albergue. Dado que sólo hay un Albergue DIF en Tapachula, en las demás entidades se están refiriendo a los Módulos de Atención dentro de las EM.

en Frontera Sur del Sistema Nacional DIF, que incluye la participación de los Sistemas Estatales, Municipales del DF, al llegar a la Estación Migratoria de Tapachula los NNA migrantes deben de ser canalizados al Albergue Temporal del DIF. Una vez que vayan a ser retornados, se les canaliza nuevamente al INM (Landerreche, 2011).

A pesar de que el DIF ha establecido Módulos de Atención para niños, niñas y adolescentes migrantes y se cuenta con el Albergue Temporal en Tapachula, las instancias DIF tienen un papel auxiliar en la protección de la infancia migrante y no participan en la asistencia a familias migrantes. Su papel secundario en materia de infancia se observa también en la legislación migratoria, que reduce y subordina las acciones y labor del DIF a las decisiones que tome el INM sobre la situación migratoria de NNA migrantes no acompañados.

Al no ser la autoridad migratoria competente ni la especializada en protección y atención a la infancia, aunado al enfoque de seguridad, de control y gestión de la migración, la intervención del INM en la atención y protección de la infancia migrante se caracteriza por privilegiar aspectos o consideraciones de tipo migratorio a la protección de los derechos de NNA migrantes no acompañados. Esto, en un contexto social e institucional que antepone la condición de extranjería a la de ser NNA y ante la ausencia de un sistema que actúe de forma integral para proteger a la infancia bajo la única consideración de ser NNA.

La ponderación de los aspectos migratorios sobre la protección de NNA migrantes no acompañados es clara cuando la LM establece que quedarán bajo su custodia y que su canalización a los Sistemas DIF de la República es una medida que se toma “mientras se resuelve su situación migratoria” (Art. 112, LM).

Asimismo, es visible cuando se le adjudica al INM la facultad de realizar la valoración y determinación del interés superior del niño, niña o adolescente como parte del procedimiento migratorio. El RLM establece que serán los OPI quienes realizarán una entrevista con el fin de valorar el interés superior de NNA migrantes. Esta valoración está orientada, entre otros aspectos positivos, a identificar situaciones de riesgo o violaciones a derechos en su país o en México; si fueron víctimas, testigos u ofendidos del delito; determinar necesidades de protección internacional; y, proponer alternativas de alojamiento temporal en instituciones públicas o privadas (Arts. 173 y 174 RLM).⁶⁷ Al mismo tiempo, busca satisfacer elementos propios de la función migratoria como corroborar la identidad y nacionalidad de NNA migrantes, determinar si se encuentran acompañados y conocer su situación migratoria (Art. 172 y 173, *ibid*).

Asimismo, se establece que de resultar necesaria la determinación del interés superior del NNA migrante no acompañado, será el INM quien lo determine. Lo anterior, salvo en

⁶⁷ Estos criterios también se desprenden de la Circular 001/2010 por la que se instruye el procedimiento para la atención de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados. Actualmente ya figura en el Reglamento de la Ley de Migración.

aquellos casos en que se trate de NNA solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiados, en los que se hará de manera conjunta con la COMAR, y en los que el INM juzgue conveniente debido a su complejidad, se tomará una decisión interinstitucional con la colaboración y participación de otras autoridades como al efecto serían las instancias del DIF (Art. 177, RLM).

Pese a que en la determinación del interés superior se tomará en cuenta que la reunificación familiar pueda implicar vulneración de derechos; la existencia de un proceso de solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado; la condición de ser víctima, testigo u ofendido de un delito; o, cualquier otra condición o circunstancia que deba observarse para garantizar su protección y atención integral (*id.*), estas previsiones no dejan de darse en el marco de la función migratoria y por decisión del INM.

En ese sentido, no es conveniente que la determinación del interés superior de los NNA migrantes no acompañados dependa de la función y los procedimientos migratorios, porque además de no ser el INM la autoridad facultada en materia de infancia, persigue fines y objetivos en materia de control y gestión de flujos migratorios que pueden entrar en conflicto con el interés superior del NNA migrante no acompañado.⁶⁸ De ahí se desprende la necesidad de que las decisiones sobre la situación jurídica migratoria de NNA migrantes se subroguen o sean el resultado de la decisión que la autoridad dedicada a proteger a la infancia asuma en relación con el interés superior del niño o bien de una decisión interinstitucional con el DIF como responsable y otras autoridades o dependencias como autoridades auxiliares.

La no detención de NNA migrantes implica no sólo la efectiva canalización al DIF de NNA migrantes identificados por el INM, sino también la existencia de condiciones adecuadas de recepción, atención y protección en tanto se determina -conforme al superior de NNA- su retorno, reunificación familiar o permanencia en el país.⁶⁹ Dado que estas son las funciones que debe desempeñar los sistemas DIF del país es deseable que sean éstos los que asuman su papel de liderazgo y protección a la infancia. Ello, desde que los NNA migrantes no acompañados son identificados y hasta que se adopta una decisión acorde a su interés superior.

La participación activa de los Sistemas DIF del país también es relevante en relación con la tutela de NNA migrantes no acompañados. Conforme a la normatividad nacional y a la Convención de los Derechos del Niño es un deber de los Estados para con NNA que no cuentan con el amparo de quienes ejercen la patria potestad el asignarles un tutor

68 El Comité de los Derechos del Niño ha señalado que se requiere que la autoridad que intervenga en la determinación sea imparcial y no persiga objetivos que entren en conflicto con el interés superior del niño (ONU, 2005c, párr.31).

69 El retorno voluntario y la regularización migratoria son alternativas que es recomendable tomar en cuenta en la valoración y/o determinación del interés superior de NNA migrantes no acompañados. La Ley de Migración y el Reglamento señalan que los NNA no acompañados deben tener acceso, entre otras posibilidades, a la condición de estancia de visitantes por razones humanitarias (LM, Art. 52.V) cuando así resulte necesario conforme a su interés superior. Asimismo, el retorno debe ser resultado de la determinación del interés superior, no así la base sobre la que se determina éste último.

por vía judicial, administrativa o *ipso jure* que represente legalmente sus intereses.⁷⁰ El Comité sobre los Derechos del Niño ha señalado que en asuntos migratorios el Estado debe crear un marco jurídico y mecanismos para que a los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados se les asigne un tutor de manera inmediata a efecto de que este debidamente representado (ONU, 2011c, párr.56 (g); 2005c, párr. 33).

Pese a la creación de los OPI y la atención especializada que deben brindar a NNA migrantes no acompañados, los OPI no son tutores o representantes legales, como al efecto tampoco lo es el INM. Conforme al principio de coherencia normativa, el Instituto Nacional de Migración tampoco debe resolver sobre aspectos de guarda y custodia de NNA no acompañados, aún cuando éstos sean de nacionalidad extranjera o se encuentren en situación migratoria irregular en el país. El que esto ocurra así entraña una distinción basada en el origen nacional o situación migratoria incompatible con el principio de no discriminación, mismo que constituye uno de los ejes rectores de los derechos de niños, niñas y adolescentes tanto a nivel internacional como nacional.⁷¹

En ese sentido, es necesario que dentro del marco jurídico e institucional relativo a la tutela y protección de la infancia se brinde solución a la ausencia de un tutor que vele por los derechos y represente los intereses de NNA migrantes que carecen, temporal o definitivamente, de la protección parental, con independencia de si es el tutor quien asume sus cuidados y atenciones. Así, por ejemplo, en el caso de NNA migrantes no acompañados en destino temporal o definitivo en el país y que carecen de regular estancia, la labor del DIF sería fundamental para fungir como sus representantes legales en los trámites de regularización migratoria; para asegurar que ante cualquier circunstancias contarán con la asistencia y orientación jurídica de un/a abogado/a; así como para supervisar las condiciones en las que viven o trabajan en el país, su acceso a servicios básicos y para protegerles contra formas de explotación, entre otras. Todo ello dentro de una estrategia de atención integral a sus necesidades y de protección, que no en todos los casos implica que el Sistema DIF o instituciones públicas o privadas asuman los cuidados y atenciones de NNA migrantes no acompañados.⁷²

⁷⁰ En NNA es importante hacer la distinción entre representación jurídica y legal, que en muchas ocasiones son entendidas como sinónimos. La representación jurídica se refiere al derecho a contar con defensa legal de NNA en juicios o procedimientos, mientras que la representación legal se entiende como la representación de sus intereses y derechos en términos amplios, habida cuenta de que NNA carecen de capacidad legal para celebrar actos jurídicos sin el respaldo de quienes ejercen la patria potestad o sus tutores. Ello no obstante que ambas figuras pueden llegar a converger en una misma institución o persona.

⁷¹ El Artículo 3 de la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes establece: “La protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, tiene como objetivo asegurarles un desarrollo pleno e integral, lo que implica la oportunidad de formarse física, mental, emocional, social y moralmente en condiciones de igualdad. Son principios rectores de la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes: a) El del interés superior de la infancia, b) El de la no discriminación por ninguna razón, ni circunstancia, c) El de igualdad sin distinción de raza, edad, sexo, religión, idioma o lengua, opinión política o de cualquier otra índole, origen étnico, nacional o social, posición económica, discapacidad, circunstancias de nacimiento o cualquiera otra condición suya o de sus ascendientes, tutores o representantes legales.”

⁷² Entre las alternativas a la detención e institucionalización de NNA migrantes se encuentran formas de vida semi-independiente o independiente que serían de gran utilidad para NNA migrantes que ya residen en el país con apoyo de miembros de la comunidad o familiares. Adicionalmente, existen otras posibilidades como viviendas pequeñas, familias de acogida o grupos residenciales que funcionan bajo la supervisión estatal (Consultar: Smit, M. & van der Lann, P., 2000)

De tal suerte que, si bien el INM tiene una función y un deber de protección respecto de NNA migrantes, tal deber debe estar enfocado a cumplir con la prohibición de detención de esta población y a auxiliar en labores de protección y atención a las instituciones especializadas en materia de infancia para el retorno asistido, la reunificación familiar o la regularización de su situación migratoria. Debiera entonces evitarse que por sí mismo el INM resuelva aspectos sustantivos de la protección de la infancia migrante como lo son lo relativo a su representación legal, cuidados y atenciones o la determinación de su interés superior.

3.1.2 NNA solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado y en protección complementaria

En el caso de NNA solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado, la prohibición de detención migratoria se refuerza ante el derecho que les asiste como solicitantes a que se les autorice su estancia por razones humanitarias en tanto se resuelve sobre su condición como refugiados (Art. 52.V.c, LM), no obstante, lo común es que se encuentren en detención migratoria en tanto se sustancia el procedimiento.

Aún ante una práctica que incumple con lo señalado por el Artículo 52.V.c de la LM, la COMAR tiene tres funciones primordiales en materia de NNA solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiados: 1) brindar asistencia y protección, 2) llevar a cabo una evaluación de su interés superior cuando no se encuentran acompañados y 3) colaborar con la autoridad migratoria en la determinación del interés superior en los casos que así proceda (Art. 20 y 54, LRPC; Art. 36 y 78.V, RLRPC).

El Artículo 20 de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria establece que durante el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, se tomarán todas las medidas necesarias para garantizar el otorgamiento de asistencia institucional a las personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado que pudieran, entre otros supuestos, encontrarse en situación de vulnerabilidad como al efecto son los NNA. Asimismo, el artículo en mención señala: “Cuando un solicitante en situación de vulnerabilidad [...] se encuentre en alguna estación migratoria, la Secretaría valorará las medidas que mejor favorezcan al solicitante [...]” De conformidad con este artículo, en el caso de NNA solicitantes de asilo deberá determinarse su interés superior por parte del INM con apoyo de la COMAR, así como las medidas que más le favorezcan, incluida su canalización a instancias que les proporcionen atenciones y cuidados (Art. 37, LRPC).

Dado que la detención no es, en ningún caso, acorde con el interés superior de NNA, la COMAR tiene facultades suficientes para que NNA solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiados o protección complementaria accedan a lugares de acogida más acordes con sus necesidades de atención y edad, e incluso a una alternativa a la

detención que también contemple a su familia cuando se encuentran acompañados de ésta. Ello también se desprende de facultades que se le atribuyen a la COMAR como:

- I) Realizar la valoración de la situación de vulnerabilidad para efectos de determinar la atención que requieren y realizar las gestiones necesarias para otorgar dicha atención (Art. 20, LRPC; Art. 61, RLRPC).
- II) La posibilidad de solicitar a la autoridad migratoria el traslado de quienes se encuentran en detenidos en estaciones migratorias a una institución especializada (Art. 62, RLPC).
- III) Informar a la autoridad migratoria sobre la necesidad de realizar el traslado de una persona solicitante de asilo de una institución especializada a otra (Art. 63, *ibid*).

La facultad de la COMAR en la protección de la infancia solicitante del reconocimiento de la condición de refugiado no está condicionada a que el traslado sea a una institución a puertas cerradas, y de hecho los NNA refugiados suelen ser acogidos por instituciones a puertas abiertas. Tampoco está condicionada a que el traslado a una institución especializada esté motivado en su atención médica y psicológica. En atención al principio del interés superior podría fundarse simplemente en la condición de NNA.

La protección de la COMAR hacia personas solicitantes de asilo y sus familias, particularmente NNA, debe ser igual sean éstos o su padre, madre o tutor/es quienes soliciten el reconocimiento de la condición de refugiados. Por un lado, los estándares internacionales en materia de protección a la infancia, personas refugiadas y solicitantes de asilo frente a las disposiciones normativas de la LRPC⁷³ nos llevan a que un niño, niña o adolescente solicitante que se encuentra en compañía de su familia no debe ser separado de ésta y, en atención a su interés superior así como al Artículo 31 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, ni el niño, niña o adolescentes ni sus familiares deben permanecer en detención migratoria.

Ahora bien, si la persona solicitante fuera el padre o la madre, igualmente se está ante una necesidad de protección hacia el NNA que le acompaña que incluye el gozar de una alternativa a la detención.⁷⁴ Conforme a estándares internacionales en materia de personas refugiadas, en las medidas que se adopten con relación a la persona solicitante del reconocimiento de la condición de refugiado se deben considerar también las necesidades de los familiares que le acompañan, particularmente si se trata de NNA. En términos de la LRPC todos los NNA son considerados en situación de vulnerabilidad, de

⁷³ El Artículo 4 de la LRPC señala: "La Secretaría en la aplicación e interpretación de esta Ley deberá observar las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados Internacionales de observancia obligatoria en México y demás ordenamientos aplicables."

⁷⁴ Las *Directrices del ACNUR sobre los Criterios y Estándares Aplicables Con Respecto a la Detención de Solicitantes de Asilo* (ACNUR, 1999) señalan que en el caso de menores de edad que acompañan a sus padres (padre, madre o ambos), se deberían considerar todas las alternativas a la detención que resultaran apropiadas. Los niños, niñas y adolescentes, así como las principales personas responsables de su cuidado, no deberían ser detenidos a menos que ésta sea la única manera de mantener la unidad familiar.

tal suerte que, atendiendo a los principios de unidad familiar e interés superior del niño que deben primar sobre cualquier decisión que afecte los derechos de NNA, el criterio de vulnerabilidad podría comprender a familias de personas solicitantes.

En ese sentido, la COMAR cuenta con un esquema jurídico nacional e incluso disposiciones internacionales⁷⁵ que le permiten proteger a las familias de personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado donde se encuentren NNA, a efecto de que no se encuentren detenidas en EM y accedan así a una alternativa a la detención. Máxime que en razón de la posibilidad de recomendar al INM el traslado a instituciones especializadas, también tiene el deber de informar sobre evasiones que lleguen a ocurrir y tendría como consecuencia el determinar el abandono y conclusión del procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado. En esa línea, podría trabajarse para que dentro de la valoración que realiza la COMAR a personas solicitantes de asilo se desarrollen herramientas que permitan analizar la necesidad de la detención y ubicar lugares de acogida en tanto se resuelve el procedimiento.

Por lo que hace al interés superior del niño, niña o adolescente solicitante del reconocimiento de la condición de refugiado o en protección completaría no acompañado, la COMAR participa de la determinación del interés superior del niño, y además lleva a cabo una valoración de las necesidades de asistencia y protección (Art. 35, LRPC).en la que recoge información sobre los padres de los NNA; las razones por las que no se encuentran a su lado; y, las situaciones de riesgo o abuso que enfrentan.

Aunque en el nuevo marco jurídico parecen traslaparse las valoraciones del interés superior de NNA realizadas por los OPI y la COMAR, la valoración que realiza ésta última es una ventana de oportunidad para instrumentar el acceso efectivo de NNA solicitantes de asilo a una alternativa a la detención en tanto se resuelve su procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado.⁷⁶ En tal evaluación y a fin de privilegiar que NNA solicitantes no acompañados gocen de las atenciones y cuidados que requieren, la COMAR -con el apoyo de las instancias DIF y en consulta con el INM- puede solicitar la regularización migratoria por razones humanitarias y así hacer viable el que no permanezcan en detención migratoria.

⁷⁵ Por ejemplo, la relativa a la no detención por ingreso irregular que se encuentra establecida en el Art. 31 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, así como el Art. 20 de la LRPC.

⁷⁶ Aunque NNA no acompañados no deben de ser objeto de detención migratoria, antes de optar por ésta medida en casos excepcionales, la evaluación permitiría considerar formas alternativas a la detención (Consultar: IDC, 2011a, p. 29-40)

3.2 La liberación de personas víctimas del delito y otras en situación de vulnerabilidad.

“Con frecuencia los ancianos, las personas con discapacidades, las embarazadas y los enfermos, incluidos los enfermos mentales, son detenidos sin ninguna consideración particular por sus condiciones y necesidades especiales”

Gabriel Rodríguez, Relatora Especial, ONU, 2002, párr. 50

Además de los NNA, conforme a la legislación nacional en materia migratoria y de asilo son personas en situación de vulnerabilidad: las víctimas, ofendidos o testigos de delitos cometidos en territorio nacional; mujeres embarazadas; adultos mayores; personas con discapacidad; indígenas; y, las personas con necesidades médicas o psiquiátricas, entre otras. Actualmente, estos grupos son abordados en diferentes disposiciones de la normativa migratoria y sobre personas refugiadas, incluyendo: Arts. 2, 73, 111-113, 120 y 133 de la LM; Arts. 61, 63, 144, 178, 191, 193, 185 y 225 del RLM; Arts. 20, 41, 54 y 55 de la LRPC; y, Arts. 11, 15, 31, 34, 61, 62 y 65 del RLRPC.

Al distinguirse situaciones de vulnerabilidad se adquiere un compromiso y deber en la identificación, protección y atención de las personas. Mismo que, adicionalmente, se hace acompañar de un deber en instrumentar acciones y medidas dentro de los procedimientos a fin de realizar tal identificación y brindar la atención que se requiera (Art. 185, RLM). En esos términos, las alternativas a la detención constituyen una de esas medidas a adoptar cuya viabilidad se incrementa ante una adecuada identificación de las personas que no deben ser detenidas o pueden ser liberadas. Adicionalmente, el deber de identificación y tratamiento diferenciado favorecen el que los procedimientos migratorios estén encaminados hacia un modelo de gestión de casos. Algo de lo que el marco jurídico anterior, por ejemplo, carecía.

Aunque en el marco jurídico y los procedimientos instaurados para personas en situación de vulnerabilidad parece prevalecer una visión no participativa de la voluntad de las personas en la migración y se percibe cierto sesgo inequitativo en razón del estatus migratorio,⁷⁷ las disposiciones y procedimientos previstos para personas en situación de vulnerabilidad nos remiten a un régimen especial en el que las alternativas a la detención son legalmente viables y posibles.

A pesar de que la detención obligatoria y generalizada también afecte, en un primer momento, a las personas en situación de vulnerabilidad, la LM establece que “el Instituto

⁷⁷ Un ejemplo de la inequidad que en principio adquiere tintes discriminatorios basados en el estatus migratorio es el de víctimas del delito en situación migratoria regular e irregular. En el primer caso no procede la detención de la persona y se le asesora para acudir a las instituciones a poner una denuncia, en tanto que en el segundo se les traslada a las instalaciones de la autoridad migratoria y, si bien se privilegia su estancia en instituciones distintas a la estación migratoria, particularmente si son víctimas de trata de personas, hay todo un procedimiento que difiere sustancialmente que aquel establecido para quienes tienen una regular estancia (Art. 179, LM; Art. 180, RLM).

tomará las medidas pertinentes a fin de que si así lo requieren [las personas migrantes vulnerables] se privilegie su estancia en instituciones públicas o privadas especializadas que puedan brindarles la atención que requieren” (Art. 113, LM; Art. 230, RLM). Al efecto, no existe disposición alguna que señale que estas instituciones son o deben ser a puertas cerradas. Así, la implementación de alternativas a la detención de personas en situaciones de vulnerabilidad en lugares abiertos o semi-abiertos es posible, máxime ante la posibilidad de celebrar convenios con instituciones públicas, privadas o de la sociedad civil que apoyen su colocación en la comunidad.

Sólo respecto de víctimas de trata de personas, el RLM prevé específicamente que no pueden ser detenidas en las EM sino alojadas en albergues o instituciones que les brinden la atención que requieren, quedando a disposición de la autoridad migratoria para efectos de su situación migratoria (Art. 180.V).⁷⁸ Con frecuencia, las víctimas son canalizadas a lugares pertenecientes o designados por FEVIMTRA y Pro-víctimas, que si bien les brindan servicios diversos, generalmente les mantienen en condiciones privativas de la libertad por algún tiempo. Éste coincide, en no pocas ocasiones, con el tiempo en que obtienen su documentación migratoria para permanecer en el país o bien, con el necesario para su retorno al país de origen.

El resto de las personas en situación de vulnerabilidad cuentan también con la posibilidad de no ser detenidas en tanto que deberá privilegiarse su estancia en instituciones que les brinden la atención que requieren. Además, tienen la posibilidad de ser retornadas a su país o regularizar su situación migratoria en la condición de estancia por razones humanitarias.⁷⁹ No obstante, las disposiciones migratorias indican cierto margen amplio de discrecionalidad en el acceso a alternativas a la detención. Adicionalmente, el procedimiento para ser repatriado u obtener el oficio de salida de la EM para la regularización migratoria puede implicar un periodo considerable de tiempo en detención, que no esta claramente contemplado en la ley.

En el caso de víctimas, testigos u ofendidos del delito,⁸⁰ el plazo aproximado de detención en EM puede alcanzar los 60 días hábiles o incluso más. Las víctimas de secuestros—entre otros delitos a los que aplicaría la norma—para ser consideradas víctimas del delito requieren presentar una denuncia formal. A partir de ella tienen acceso a la regularización migratoria o deciden su retorno voluntario. Si la persona decide acogerse al retorno voluntario, en razón de la denuncia están sujetos a una

78 La ley no prevé de manera específica condicionantes a la liberación de víctimas, salvo el dar continuidad a su procedimiento administrativo.

79 La condición de estancia por razones humanitarias entró en vigor tras la promulgación del RLM. No obstante, con anterioridad se regulaba a estas personas mediante circular emitida por el INM. A efecto de tener un referente numérico sobre el otorgamiento de esta condición, cabe mencionar que vía acceso a la información pública gubernamental el INM señaló que de mayo 2010 a junio 2012 otorgó a 821 personas extranjeras la calidad de no inmigrante visitante en protección internacional y por razones humanitarias. De ellos, 81 personas eran niños, niñas y adolescentes (Sistema INFOMEX [INFOMEX], 2012a).

80 Al parecer no existe un criterio definido sobre los delitos que comprendería esta causal. Lo ideal sería que incluyera a cualquier delito que se cometa contra una persona extranjera, pero regularmente se ha utilizado para víctimas de tráfico de personas y, en los últimos años, fundamentalmente para víctimas de secuestro.

indagatoria o proceso que requiere de su participación activa cuando menos en las primeras semanas o incluso meses después de presentada la denuncia. Durante ese tiempo no pueden ser retornados, por lo que en ocasiones permanecen en detención sin que exista un parámetro temporal al respecto, ni una evaluación de la necesidad de la detención o de alternativas a la misma.

Las víctimas del delito de secuestro que optan por la regularización también suelen permanecer en detención migratoria hasta recibir oficio de salida de la EM, lo que puede ocurrir después de varias semanas o incluso un par de meses, ya que para otorgar el oficio de salida se deben satisfacer los requisitos para la regularización migratoria conforme a los Artículos 240 y 241 del RLM, y por ende, de los Lineamientos para Trámites y Procedimientos Migratorios. Así, la exigencia de comprobación de los requisitos para la regularización migratoria es una especie de barrera para la liberación. Situación que podría revertirse si para todos los efectos prácticos la persona se considerara bajo la custodia o a disposición del INM para continuar su trámite migratorio, pero físicamente gozara de libertad ambulatoria.

Conforme a información proporcionada durante las entrevistas, en 2011 las víctimas de secuestro con frecuencia eran liberadas de las EM una vez que contaban con su documento migratorio de regular estancia. Más recientemente, comenzaron a ser liberadas con un oficio de autorización, a fin de dar continuidad al trámite y obtener su documento migratorio. El cambio de práctica resulta positivo en el sentido de acotar la detención de las víctimas de secuestro, y es emblemática en tanto que es un reconocimiento de la detención como innecesaria.⁸¹ No obstante, lo deseable sería que desde que se presenta la denuncia o incluso antes—atendiendo a una evaluación de la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad—las víctimas gocen de su libertad personal, y de apoyo para su atención y seguimiento en la comunidad.

En varias entrevistas se señaló que personas víctimas de secuestro que requieren de tratamiento psicológico o atención y seguimiento médico son liberadas sin que cuenten con recursos para la subsistencia o la atención a su salud física o psicológica.⁸² En el mejor de los casos, se les orienta o canaliza a alguna organización civil o institución que preste servicios de asistencia social. La falta de apoyos concretos tras la liberación merma la eficacia de la alternativa a la detención, la permanencia de las personas en el país y, en su caso, la continuación de sus procesos migratorios o judiciales pendientes, muchos de los cuales quedan inconclusos (OIM, 2012a, pp. 12-14).

81 En algunas entrevistas con funcionarios públicos se hizo alusión a que carecía de objeto tener a las víctimas en la EM cuando no podían ser retornadas o finalmente obtendrían oficio de salida para su regularización.

82 La OIM en su informe sobre buenas prácticas en materia de secuestro a migrantes destaca este aspecto al señalar que “un problema serio en materia de la permanencia y participación de las víctimas en el proceso está asociado a la posibilidad de asegurarles medios de subsistencia y albergue mientras estos procedimientos tengan lugar” (2012a, p. 12).

Algunas víctimas de secuestro son efectivamente canalizadas a otras instituciones públicas o privadas o bien, detectadas en principio por autoridades ministeriales o judiciales. No obstante, se tiene conocimiento de que muchas de estas víctimas son alojadas por las procuradurías en espacios cerrados o bien son canalizadas a las EM, aparentemente con el fin de salvaguardar su integridad física. En este sentido, es importante tener presente que después de haber sido víctima de una privación ilegal de la libertad o maltrato físico, psicológico y emocional, el regresar a una situación de confinamiento puede agudizar el daño y afectación sufridos. De ahí que es indispensable que cualquier determinación relativa a la seguridad e integridad personal debe basarse y respetar la voluntad y decisión de la víctima sobre su confinamiento. Ello, a la luz de la información fundada y veraz que se le proporcione por las autoridades respecto a los riesgos de seguridad que enfrenta.

Respecto de otros grupos vulnerables como mujeres embarazadas, adultos mayores, personas con discapacidad, indígenas o personas con necesidades médicas o psiquiátricas se tuvo conocimiento de buenas prácticas. Sin embargo, en términos generales, el seguimiento y operatividad de las alternativas a la detención es más errático, discrecional e incierto que en el caso de víctimas de secuestro o trata de personas. Ello, posiblemente vinculado a que la decisión de privilegiar o no una alternativa a la detención para el resto de las personas en situación de vulnerabilidad depende fundamentalmente de la autoridad migratoria.

En personas que requieren atención médica, han sufrido algún accidente que les incapacita o tienen un padecimiento psicológico es común que reciban atención médica básica dentro de la EM o a través de conducciones a servicios de urgencia en hospitales. No obstante, la mayoría de las EM no cuentan con los espacios, facilidades y medicamentos que se requieren para su atención y estancia digna, y los hospitales sólo brindan atención por el tiempo estrictamente necesario para hacer frente a una emergencia médica o crisis psicológica.

En los casos que se les otorga la regularización migratoria, como por ejemplo, para que reciban atención médica o fisioterapéutica dentro del programa de prótesis y rehabilitación que tiene el Comité Internacional de la Cruz Roja, es necesario identificar a alguien que esté dispuesto a darles alojamiento, lo que en estos casos es particularmente difícil. Generalmente, para cuando se consigue el apoyo, ya la persona ha pasado un tiempo considerable en condiciones de detención que no son compatibles con sus necesidades y con el respeto a su dignidad humana.

Conforme al Artículo 111 de la LM tras 60 días de detención las personas migrantes serán puestas en libertad si no es posible retornarlas o deportarlas debido a sus condiciones de salud. Este plazo que puede resultar excesivo, tampoco garantiza que una vez liberadas

contarán con el apoyo que requieren para satisfacer sus necesidades de subsistencia y atención médica o psicológica, ni con asesoría para dar seguimiento a sus procesos migratorios. Por ello, se hace indispensable implementar alternativas a la detención más adecuadas y expeditas y buscar soluciones a las necesidades de estas personas en el entorno social.

En materia de asilo y protección complementaria para personas en situación de vulnerabilidad detenidas -en su mayoría abordado en la parte relativa a la niñez-, la COMAR tiene la facultad potestativa de solicitar el traslado de solicitantes de asilo a una institución en que se le brinde la atención que conforme a sus circunstancias requiera y que no necesariamente tiene que ser una institución a puertas cerradas o limitada a la atención médica o psiquiátrica. Las consecuencias de la sustracción del solicitante de asilo al control migratorio mientras se encuentra en una institución, son igualmente aplicables en el caso de solicitantes en situaciones de vulnerabilidad. Así también es posible que la COMAR apoye y recomiende el otorgamiento de la estancia por razones humanitarias a los solicitantes que se encuentren en situación de vulnerabilidad y en proceso de determinación de la condición de refugiado.

3.3 Personas liberadas por vencimiento al plazo de 60 días de detención

“deb[e] fijarse por ley un período máximo de detención [...] una vez transcurrido ese período, el detenido deba ser puesto automáticamente en libertad”

-Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, 2010, párr.61

El Artículo 111 de la Ley de Migración establece que el plazo máximo 15 días de detención puede prorrogarse hasta 60 días hábiles en cuatro supuestos:

- I. Que no exista información fehaciente sobre su identidad y/o nacionalidad, o exista dificultad para la obtención de los documentos de identidad y viaje;
- II. Que los consulados o secciones consulares del país de origen o residencia requieran mayor tiempo para la expedición de los documentos de identidad y viaje;
- III. Que exista impedimento para su tránsito por terceros países u obstáculo para establecer el itinerario de viaje al destino final;
- IV. Que exista enfermedad o discapacidad física o mental médicamente acreditada que imposibilite viajar al migrante presentado [...]

En tales casos, el mismo artículo de la LM señala que las personas detenidas por 60 días deben ser liberadas al día siguiente de que venza dicho plazo, a fin de que regularicen

temporalmente su situación migratoria en la condición de visitante con permiso para realizar actividades remuneradas. El acuerdo donde se detallan las causas de la liberación, así como la necesidad de regularizar la situación migratoria es el requisito esencial para autorizar la salida de la EM y la estancia regular (Arts. 52.II y 111 párrafo último, LM; Art. 234, RLM).

El RLM exime a las personas sujetas a plazo de 60 días de cumplir los requisitos para la regularización migratoria bajo oficio de salida que señalan los artículos 240 y 241. De igual forma el artículo 54 de los Lineamientos sobre Trámites y Procedimientos Migratorios no obliga al pago de multas o la satisfacción de requisitos que en otros casos se requerirían para tramitar la estancia como visitantes con actividades lucrativas.

Una vez que la persona sale de la EM, la regular estancia en el país se condiciona a la solución definitiva de las circunstancias prescritas en las fracciones I a IV de la LM. Mientras ello ocurre, la persona debe comparecer ante la autoridad migratoria cuantas veces sea necesario para resolver en definitiva su situación migratoria. Una vez que desaparezca el motivo que originó la salida de la EM y la regularización, se señala que son las autoridades en la EM las que deberán resolver en definitiva la situación migratoria de la persona.

Es así como a pesar de que el plazo de 60 días no necesariamente responde a una evaluación individualizada de la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de la detención, se está ante una alternativa a la detención que refleja la intención de la autoridad de terminar con la privación innecesaria o prolongada de la libertad y, reconoce la necesidad de las personas en contar mínimamente con una condición de estancia que les permita la subsistencia y satisfacer sus necesidades esenciales en el entorno social.

Aunque esta alternativa es de reciente creación en la normativa migratoria, los supuestos que establece son situaciones a las que ya se enfrentaba el INM en la práctica pero que no se contemplaban en la antigua LGP. Ante esta omisión legal, era común que las personas sufrieran una detención prolongada para, finalmente, ser liberadas y, en ocasiones, retornadas o deportadas. Un antecedente de esta medida alternativa, por ejemplo, es el caso de personas de nacionalidad cubana que no podían ser retornadas y que por ello, tras haber estado en detención un periodo de tres meses, recibían un oficio de salida de la EM para abandonar México o para regularizar su situación migratoria. Una práctica similar se seguía para personas de determinados países de África que no podían ser devueltas a sus países, sólo que en estos casos el periodo de detención previo a la obtención del oficio de salida de la EM llegó a reducirse a una o dos semanas (Entrevista con organizaciones civiles).

Aunque no se cuenta con información actualizada sobre si la alternativa practicada con personas cubanas y africanas sigue operando, es posible que de continuarse con esta práctica sea bajo las normas vigentes que regulan la liberación por vencimiento al

plazo de 60 días, con independencia de que esta alternativa a la detención sea aplicable también a otras situaciones, incluida la situación de vulnerabilidad que por enfermedad o discapacidad física o mental impide no puedan ser retornadas.

3.4 Alternativas para personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado y personas sujetas a procedimiento o juicio

“Las alternativas a la detención deben estar disponibles no sólo en el papel, sino que tienen que ser accesibles en la práctica”

-ACNUR, 2012, párr.37

Las personas en la migración que buscan protección internacional o interponen un juicio o medio de defensa administrativo o judicial ven obstaculizado el acceso a una alternativa a la detención y están expuestas a sufrir una detención prolongada y arbitraria. Ello no sólo porque la detención no es acorde con los principios de necesidad, proporcionalidad o racionalidad sino, sobre todo, porque la detención se fundamenta en el ejercicio de derechos tales como: solicitar y recibir asilo; acceso a la justicia; y, protección judicial, así como en la defensa legítima de intereses y derechos que se consideran violentados⁸³.

La fracción V del Artículo 111 establece que son una excepción al plazo de 60 días hábiles de detención aquellas personas que hayan interpuesto un “recurso administrativo o judicial en el que se reclamen cuestiones inherentes a su situación migratoria en territorio nacional; o se haya interpuesto un juicio de amparo y exista una prohibición expresa de la autoridad competente para que el extranjero pueda ser trasladado o para que pueda abandonar el país”. Por su parte, el Artículo 234 del RLM establece que “la autoridad resolverá la situación migratoria de la persona extranjera, cuando se tenga constancia de que se haya resuelto en definitiva el recurso administrativo o judicial de que se trate y éstos hayan causado estado”.

Así, las personas migrantes en situación irregular que caen en la hipótesis del Artículo 111 fracción V de la LM, son detenidas indefinidamente bajo una disposición legal cuyo fin es ilegítimo. Al destacarse que los medios o recursos de defensa legal se interponen contra ‘cuestiones inherentes a [la] situación migratoria’ el efecto de la norma es inhibir y sancionar a la persona ante el ejercicio de sus derechos a la legítima defensa, el acceso a la justicia y la protección judicial contra actos de la autoridad migratoria.⁸⁴

⁸³ El grupo de trabajo sobre Detenciones Arbitrarias ha expresado que considera arbitraria una privación de la libertad cuando: “la privación de libertad resulta del enjuiciamiento o condena por el ejercicio de derechos o libertades proclamados en los artículos 7 [igualdad ante la Ley], 13 [libertad de movimiento], 14 [asilo], 18, 19, 20 y 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y además, respecto de los Estados Partes, en los artículos 12 [libertad de movimiento], 18, 19, 21, 22, 25, 26 [igualdad ante la Ley/no discriminación] y 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Político” (ONU, 2005b, párr.3). Si bien en el caso de la fracción V del artículo 111 no existe un juicio o condena que obliga a la privación de la libertad, la disposición y su aplicación producen ese efecto.

⁸⁴ El grupo de trabajo sobre Detenciones Arbitrarias ha expresado que considera arbitraria una privación de la libertad cuando: “la privación de libertad resulta del enjuiciamiento o condena por el ejercicio de derechos o libertades proclamados en los artículos 7 [igualdad ante la Ley], 13 [libertad de movimiento], 14 [asilo], 18, 19, 20 y 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y además, respecto de los Estados Partes, en los artículos 12 [libertad de movimiento], 18, 19, 21, 22, 25, 26 [igualdad ante la Ley/no discriminación] y 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Político” (ONU, 2005b, párr.3). Si bien en el caso de la fracción V del artículo 111 no existe un juicio o condena para la privación de la libertad, la disposición y su aplicación tienen el mismo efecto.

Más aún, la protección judicial para remediar posibles violaciones a sus derechos se establece como causal para violentarlos de forma desproporcional e incluso discriminatoria, ya que ante dos situaciones análogas como lo son una persona en situación migratoria irregular que no puede ser retornada o deportada en virtud de las fracciones I a III del Artículo 111 de la LM y aquella que tampoco puede ser asistida para el retorno o la deportación debido a una orden judicial o recurso administrativo, la LM establece un trato diferenciado que menoscaba el derecho a la libertad personal. En el primer caso la persona es liberada transcurrido el plazo de 60 días hábiles, mientras que en el segundo sólo podría ser liberada cuando los procedimientos o juicios iniciados causen estado.

Aunque las personas en la hipótesis de la fracción V del Artículo 111 de la LM debieran estar en posibilidad de acceder a una alternativa a la detención en términos de los Artículos 101 y/o 102 de la LM (custodia y garantía), en la práctica, y contrario al principio *pro persona*, se les impide acceder a estas alternativas al privilegiarse la aplicación de la fracción V. Esto provoca una afectación física, psicológica y emocional a la persona que se sabe en detención -y así se lo hacen ver también las autoridades migratorias- ya no por su situación irregular, sino por haber interpuesto medios de defensa legal.

En este caso, es relevante tomar en cuenta también que el Comité de Derechos Humanos, la CIDH y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han adoptado interpretaciones similares sobre lo que constituye la ilegalidad y la arbitrariedad de una detención. Sobre éstas, la Corte IDH ha señalado reiteradamente que:

Según el primero de tales supuestos normativos, nadie puede verse privado de la libertad personal sino por las causas, casos o circunstancias expresamente tipificadas en la ley (aspecto material), pero, además, con estricta sujeción a los procedimientos objetivamente definidos por la misma (aspecto formal). En el segundo supuesto, se está en presencia de una condición según la cual nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento por causas y métodos que –aún calificados de legales– puedan reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles, o faltos de proporcionalidad (*caso Gangaram Panday v. Suriname*, párr. 47).

El Artículo 111 fracción V de la LM y las del RLM vinculadas con la misma posibilitan detenciones arbitrarias, inconstitucionales y contrarias a la obligación de los Estados de respetar los derechos a la integridad y libertad personales; protección judicial; acceso a la justicia; y, en su caso, el derecho a solicitar y recibir asilo. Todos estos derechos

previstos tanto en la normatividad interna como en los instrumentos internacionales de derechos humanos, incluyendo la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo.

En el caso de personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado, esta disposición legal no debiera afectarles puesto que la LM prevé que dichas personas tienen derecho a la condición de estancia por razones humanitarias en tanto su situación migratoria -entendida como el procedimiento de reconocimiento- se encuentra pendiente de resolución (Art. 52.V(c), LM). En ese tenor, deberían ser liberadas conforme a esta condición de estancia y, de esa forma, gozar de una alternativa a la detención que podría ser, de practicarse, consistente con el marco nacional e internacional en materia de personas refugiadas y derechos humanos.

No obstante, como ya se ha señalado, las personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiadas que se encuentran en EM permanecen en detención hasta que se resuelve sobre su reconocimiento como refugiadas. Ello, en virtud del artículo 235 del RLM, que señala: de conformidad con lo establecido en el artículo 111 de la Ley, el alojamiento podrá ampliarse, en tanto no se haya emitido resolución a su solicitud” (énfasis añadido). Esto significa que, aunque en la práctica el tiempo promedio de resolución de la COMAR es de un mes y medio, conforme a su marco normativo cuenta con 45 días para resolver, con posibilidades de prórroga por 45 días adicionales. De tal suerte que, en cualquier caso y pese a las disposiciones en contrario, las personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado son consideradas por el INM una excepción a los plazos máximos de detención.

El Artículo 235 del RLM amplía el alcance de la detención indefinida a personas solicitantes de asilo bajo el argumento de ser acorde con el texto del artículo 111 de la LM que hace referencia a personas que hayan interpuesto un juicio de amparo y exista una **prohibición** expresa de la **autoridad competente** para que el extranjero pueda ser trasladado o **para que pueda abandonar el país”** (énfasis añadido). Es decir, la detención de personas solicitantes conforme a dicho artículo 235 del RLM es el resultado de interpretar en forma aislada palabras como ‘prohibición’ de ‘autoridad competente’ para ‘abandonar el país’. Una lectura integral del artículo 111 de la LM permite observar que al mencionarse ‘autoridad competente’ se hace referencia a la autoridad judicial ante la que se interpuso el juicio de amparo, no así a la COMAR, que si bien es autoridad competente para evitar el *refoulement* de la persona migrante, no es autoridad competente para el juicio de amparo.

De esta forma, el Reglamento confiere una facultad discrecional que habilita una detención contraria a los principios y reglas que rigen el derecho y que excede el

alcance de la LM. Asimismo, se está ante una normativa contraria a los instrumentos internacionales en materia de asilo al hacer permisible un trato menos desfavorable para personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiadas que el concedido a otras personas migrantes en detención.

Como las personas solicitantes de asilo en detención no acceden efectivamente a la medida alternativa prevista a su favor por el Artículo 52 fracción V inciso c de la LM, en la práctica también ocurre que al ejercer medios de defensa legal contra la negativa de su reconocimiento de la condición de refugiado, el INM fundamenta la prolongación de la detención en la fracción V del Artículo 111 de la LM. Es decir, por un lado se incumple un precepto legal y, por el otro, se aplica incorrectamente otra norma que tiene como efecto violentar los derechos de libertad personal, asilo, integridad personal, acceso a la justicia y protección judicial.

El acceso y otorgamiento a la condición de estancia por razones humanitarias para personas solicitantes de asilo no opera en la práctica debido a que a las autoridades les preocupa que personas transmigrantes encuentren en el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado una oportunidad para recuperar su libertad de movimiento y evadir el control migratorio. Tal preocupación podría resultar legítima. No obstante, antes de descartar la implementación de una alternativa legal para solicitantes, el INM y la COMAR debieran instrumentar mecanismos y herramientas que hagan posible, entre otras cosas, identificar solicitudes notoriamente infundadas y evaluar el riesgo de sustracción al control migratorio. Ello en atención a las circunstancias de cada persona y a los principios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad. Asimismo, podrían establecerse mecanismos de monitoreo, supervisión o resolución intensiva de casos a las condiciones de liberación adoptadas en cada caso y crear o reforzar las condiciones sociales e institucionales que permitan el acceso a servicios y la satisfacción de necesidades esenciales para la subsistencia y continuación de los procedimientos en curso.

3.5 La liberación bajo custodia y garantía

“Actualmente se aplica una amplia gama de alternativas a la detención, incluyendo los requisitos de reportarse o de residencia, garantías, fianzas o libertad bajo palabra, supervisión comunitaria o gestión de casos...”

-Alice Edwards, 2011, p. iv

La custodia no es una figura nueva en materia migratoria, en la LGP y el RLGP era el único mecanismo de protección a la libertad personal y la alternativa a la libertad. Mediante ella, las personas en detención migratoria podían ser entregadas a su consulado o a una persona física o moral de reconocida solvencia económica y moral, a efecto de

permanecer bajo su amparo mientras se resolvía el procedimiento administrativo migratorio o ejecutaba una orden de deportación.

El otorgamiento de las custodias implicaba la satisfacción de ciertos requisitos. En primer término, la persona custodiante debía solicitar y rendir una declaración ante el INM expresando los motivos por los que asumía la custodia y comprometiéndose a dar aviso inmediato al INM si la persona se sustraía o evadía sus obligaciones migratorias. Adicionalmente, el custodiante debía exhibir comprobante de ingresos y de domicilio a fin de dar certeza sobre su solvencia económica para apoyar la estadía y/o manutención de la persona extranjera, así como del lugar en que permanecería.

La persona migrante bajo custodia tenía el deber de cumplir con las condiciones adicionales de supervisión fijadas por el INM y dar seguimiento al procedimiento migratorio o, en su caso, someterse a la ejecución de la deportación. Por regla, las condiciones impuestas por el INM consistían en la comparecencia regular de la persona migrante para firmar un libro de registro migratorio y dar seguimiento al procedimiento. Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones impuestas, se fijaba el monto de una garantía que debía ser depositado por el custodiante. En caso de sustracción al control migratorio, el monto se hacía efectivo a favor del INM y el custodiante se hacía acreedor a una multa, a reserva de que su falta pudiera dar lugar a la responsabilidad penal.

Mediante solicitudes de acceso a la información para el periodo 2004-2011, se tiene conocimiento de que el principal motivo del INM para el otorgamiento de la custodia era permitir la regular estancia, seguido de la existencia de un proceso penal que impedía tomar/ejecutar una decisión migratoria. En menor número la custodia se otorgaba para sustanciar el procedimiento migratorio en libertad, evitar la detención prolongada y posibilitar que la persona obtuviera una prótesis o recibiera rehabilitación. Excepcionalmente, se otorgaron algunas custodias para que la persona abandonara el país o en tanto era retornada.⁸⁵

Aunque la figura de la custodia careció de un procedimiento homogéneo y de criterios de registro, control y seguimiento o monitoreo, así como de evaluaciones periódicas que permitieran contar con información cualitativa y cuantitativa fiable, la información disponible sugiere que su diseño e implementación presentaba grandes retos y dificultades para las personas detenidas. En la LGP el otorgamiento de las custodias provisionales era altamente discrecional y sólo un número reducido de personas accedían a ella. Así, por ejemplo, en el periodo 2010 y 2011 el INM tiene registrado el otorgamiento de 92 custodias provisionales en todo el país (INFOMEX, 2012e),⁸⁶ un número muy reducido

⁸⁵ Consultar: INFOMEX, 2012j; 2012k; 2012l, 2012m.

⁸⁶ También se solicitó información para el periodo 2004-2009 pero la información otorgada fue incompleta, por lo que no fue posible establecer el número exacto de personas que accedieron a la custodia. No obstante, al parecer hay consistencia en cuanto al limitado uso y otorgamiento de la custodia como alternativa a la detención (Cfr. INFOMEX, 2012b; 2012c; 2012d)

incluso si se le compara con el número de personas en destino detenidas cada año. Por otro lado, no existían criterios claros de valoración para su otorgamiento, ni mecanismos de defensa efectiva. Ante la ausencia de un plazo para responder la solicitud de custodia, la autoridad omitía resolver en sentido negativo, evadiendo así el motivar la negativa y provocando un estado de indefensión. De ahí que la efectividad y oportunidad de las custodias como mecanismo alternativo eran prácticamente nulas.

Actualmente, la custodia prevista en el artículo 101 de la LM también es un mecanismo alternativo a la detención y conserva algunas de sus características esenciales:

Una vez emitido el acuerdo de presentación, y hasta que no se dicte resolución respecto de la situación migratoria del extranjero, en los casos y de conformidad con los requisitos que se señalen en el Reglamento, el extranjero podrá ser entregado en custodia a la representación diplomática del país del que sea nacional, o bien a persona moral o institución de reconocida solvencia cuyo objeto esté vinculado con la protección a los derechos humanos, con la obligación del extranjero de permanecer en un domicilio ubicado en la circunscripción territorial en donde se encuentre la estación migratoria, con el objeto de dar debido seguimiento al procedimiento administrativo migratorio.

Conforme al RLM, para el otorgamiento de la custodia también se debe realizar el pago de una garantía fijada por el INM. Cumplidas las condiciones de liberación a las que se sujeta a la persona custodiada (seguimiento al procedimiento, comparecencias periódicas ante la autoridad, permanecer en cierta demarcación territorial) y el objeto por el que se concedió la custodia, la garantía puede ser recuperada por el garante o fiador.

Desafortunadamente, la LM y el RLM establecen una serie de condicionantes y restricciones a la custodia que le hacen prácticamente una alternativa inviable e inaccesible. La primera limitante es que la custodia sólo es una alternativa legalmente factible durante el procedimiento administrativo migratorio y no así frente a determinaciones de retorno o deportación. Para éstos, prácticamente no se prevé alternativas a la detención, salvo que se trate personas en los supuestos del plazo máximo de 60 días de detención o víctimas de trata de personas u otros delitos que, transcurrido el plazo de reflexión, deciden ser retornadas a su país.

Un segundo aspecto restrictivo es condicionar el otorgamiento de custodias a la valoración de cuatro elementos: i) el impedimento legal para resolver la situación migratoria; ii) la ausencia de una alerta migratoria; iii) el no haber infringido más de una vez la LM; y, iv) que la persona no esté sujeta a proceso penal o tenga antecedentes criminales (Art.

214, RLM). Si bien, las causales establecidas podrían ser elementos de valoración para determinar condiciones a las que se sujete la liberación, no deben ser una barrera que impida *a priori* el acceso y valoración de medidas alternativas.

El tercer elemento es que nuevamente la LM no establece un plazo de respuesta a la solicitud de custodia, por lo que adolece del mismo vacío legal que tenía la LGP. La falta de plazo para la resolución a una solicitud de custodia provoca la aplicación supletoria de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, conforme a la cual la negativa ficta (que pueda ser recurrible) se produce hasta que transcurren tres meses sin que la autoridad conteste, mientras que el procedimiento para resolver la situación jurídica migratoria es de 15 días y máximo de 60 días. De tal suerte que nuevamente se está ante una custodia que no brinda seguridad, ni certeza jurídica sobre su otorgamiento.

En solicitud de acceso a la información relativa al periodo 2010-2011 se observa que entre la solicitud de custodia y su otorgamiento el tiempo común de respuesta era de un día. Sólo en algunos casos, la custodia se otorgaba durante los tres o cuatro días siguientes a la solicitud y nunca después de ese plazo (INFOMEX, 2012e).⁸⁷ Aunque se solicitó también información sobre el número total de solicitudes de custodia que fueron resueltas en sentido negativo, no se proporcionó información sobre custodias negadas (*Id.*), posiblemente porque no existe registro de ellas o bien porque como lo señala la experiencia de las organizaciones civiles, no se emitían las resoluciones que negaban la custodia.

Un cuarto elemento que afecta la viabilidad de la custodia es que se limita de manera excesiva la posibilidad de ser custodiante. La normativa migratoria señala que pueden ser custodiantes:

- a) la representación diplomática del país del que sea nacional la persona extranjera.
- b) Persona moral o institución de reconocida solvencia cuyo objeto este vinculado con la protección a los derechos humanos. (Art. 101, LM y 214, RLM).

Como puede observarse, las personas físicas, como familiares o personas que tienen lazos de amistad o filiales con la persona detenida, ya no pueden asumir custodias. Esto obedeció a la identificación de traficantes de personas migrantes se valían de la figura para sacar a sus clientes bajo custodia (entrevista con funcionarios públicos, 2012). Sin embargo, al parecer estos casos no dieron lugar a una evaluación que permitiera determinar en qué medida o proporción se presentaron casos abusivos, y cuáles fueron las condiciones o situaciones, incluso los patrones, que facilitarían el uso de la custodia para fines ilícitos. De consultas realizadas vía acceso a la información se observa que

⁸⁷ La información otorgada para los periodos 2004-2009 aunque incompleta también es consistente con este plazo (Cfr. INFOMEX, 2012b; 2012c; 2012d).

todas las custodias que el INM señala haber otorgado entre 2006 y 2011 tienen como custodiante a una persona física y, entre los motivos de otorgamiento de custodias destacan los vínculos con personas mexicanas.

La veracidad, valor estadístico y cualitativo de los datos proporcionados por el INM presenta impresiones y deficiencias relevantes de sistematización, que pueden estar relacionadas a la falta de homogeneidad en el registro que cada Delegación Federal del INM hace de las custodias. No obstante, los motivos de otorgamiento a la custodia y el carácter primario de las personas físicas para ser custodiantes es consistente con lo señalado por diferentes actores en las entrevistas realizadas. A decir por la experiencia de la sociedad civil eran las personas físicas las que daban vida a la figura de la custodia como un mecanismo alternativo a la detención. Por otro lado, los diversos actores señalaron no tener conocimiento de custodias asumidas por los consulados y, al parecer, tampoco existen condiciones para que ello ocurra en el futuro (entrevista con funcionarios públicos, 2012).⁸⁸

Por lo que hace a las personas morales, la LM restringe el otorgamiento de custodias a organizaciones o instituciones que estén vinculadas con la protección a los derechos humanos y, por tanto, así debe de estipularse en su acta constitutiva para satisfacer este requisito.⁸⁹ Aunque exista un número significativo de organizaciones que realizan labores que tienen por objeto la defensa o promoción de derechos humanos, sólo una pequeña parte de ellas realizan trabajo o tienen dentro de sus ejes estratégicos el tema migratorio. Además, difícilmente las organizaciones civiles u otras instituciones en materia de derechos humanos están en posibilidades de realizar el pago de garantías, aún cuando éste les sea reembolsado, de ahí que asumir el costo económico sea uno de los motivos por los que no suelen asumir custodias.

Asimismo, en la nueva figura de la custodia, la sustracción de una persona al control migratorio equivale no sólo a perder la garantía, sino también al pago de una multa,⁹⁰ y, tiene como consecuencia que la organización o institución ya no sea elegible para futuras solicitudes de custodia, salvo autorización fundada y motivada de la Secretaría de Gobernación.

En tales condiciones, difícilmente las organizaciones civiles están en posibilidad de asumir la custodia de personas extranjeras y prácticamente se elimina también la posibilidad de desarrollar proyectos con el fin de apoyar la custodia de las personas en detención

⁸⁸ Mediante solicitudes de información para el periodo 2004-2011 se tuvo conocimiento de dos custodias otorgadas a consulados, una de ellas al consulado de Guatemala en 2005 y otra al consulado de El Salvador en 2009 (Consultar: INFOMEX, 2012f, 2012g, 2012h, 2012i)

⁸⁹ El artículo 215 del RLM establece como requisitos que las organizaciones deben satisfacer: Acta constitutiva o el instrumento público [...] así como sus modificaciones para verificar que su objeto esté vinculado con la protección a los derechos humanos; poder o mandato de los representantes legales para promover actos legales ante autoridades administrativas federales; identificación oficial del representante, comprobante de domicilio en el que se llevará a cabo la custodia.

⁹⁰ La multa es de quinientos a dos mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra cuando ello constituya un delito (Art. 149, RLM)

migratoria, puesto que sería inoperable al momento en que una sola persona se sustrajera de la custodia (Art.216, RLM). Constituirse en garante implica asumir el riesgo y la posibilidad de casos de incumplimiento a las medidas alternativas. Sin embargo, ese riesgo, de materializarse, impide la continuidad del programa y hace depender su ejecución de la obtención de una autorización. De tal suerte que es prácticamente imposible que una organización civil realice o ejecute un programa que tendría grandes probabilidades de convertirse en inoperable.

3.5.1 La garantía del artículo 102

La LM no establece que la custodia sea el único caso en que procede la constitución de una garantía. Más bien sugiere que la garantía es factible también en el caso del artículo 102 de la LM y que es por sí misma una alternativa. El Artículo 102 de la LM que alude a la garantía no sujeta su procedencia a una custodia, sino a una responsiva firmada por ciudadano (persona física) u organización social mexicana (no necesariamente una organización civil o institución dedicada a la protección de los derechos humanos). Señala así dicho artículo:

El extranjero sometido a un **procedimiento administrativo**, a fin de **lograr su estancia regular en el país**, en lo que se dicta resolución definitiva, podrá:

- a) Otorgar garantía suficiente y a satisfacción de la autoridad;
- b) Establecer domicilio o lugar en el que permanecerá;
- c) No ausentarse del mismo sin previa autorización de la autoridad, y
- d) Presentar una solicitud con responsiva firmada por un ciudadano u organización social mexicana.

La garantía podrá constituirse en póliza de fianza, billete de depósito o por cualquier otro medio permitido por la ley.

Esta disposición también plantea una hipótesis de hecho distinta a los supuestos previstos para la custodia. Ello al establecerse que la garantía podrá constituirse a favor de "un extranjero sometido a un procedimiento administrativo migratorio" y "a fin de lograr su regular estancia en el país". Bajo esa misma lógica, el Artículo 69 de la Ley de Migración establece que la autoridad migratoria tiene el deber de informarle a las personas extranjeras al momento de su presentación en la EM sobre la posibilidad de constituir garantía en términos del Artículo 102 de la Ley de Migración.

La posibilidad de constituir garantía y establecer un domicilio o lugar en el que permanecerá la persona migrante en tanto se resuelve su estancia regular en el país podría ser un mecanismo alternativo a la detención para los casos, por ejemplo, de personas migrantes irregulares que viven en México u otros que tengan posibilidades

de regularización. Desafortunadamente, ni la LM ni el RLM proporcionan mayores elementos para el análisis o cabal entendimiento de la garantía cuando no esta aparejada de una custodia. De ahí la conveniencia en que se clarifique la figura del artículo 102 y se desarrollen los criterios que permitan y apoyen su implementación como una medida alternativa a la detención en sí misma.



4. RETOS Y CONDICIONES FAVORABLES A LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE UN MODELO DE ALTERNATIVAS A LA DETENCIÓN MIGRATORIA.

“La gestión de casos se centra en la comprensión y respuesta de las necesidades y desafíos particulares de las personas y su contexto”

-International Detention Coalition, 2011, p. 29

Durante las entrevistas realizadas una persona entrevistada señaló: “nosotros no aplicamos leyes, manejamos casos”. Esta frase condensa en gran medida la experiencia y trabajo que realizan diferentes actores gubernamentales y civiles en materia de protección, defensa y atención a personas migrantes y solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiadas en México.

La gestión de casos implica un enfoque integral y coordinado de prestación de servicios que es utilizado como una forma de alcanzar continuidad en la atención a personas con diversas y complejas necesidades. En la gestión de casos la atención o prestación del servicio está centrada en la persona a través de un modelo individualizado, flexible y basado en los aspectos centrales de la atención. Las personas responsables de los casos

son a menudo los trabajadores sociales, psicólogos y otros profesionales especializados en el cuidado físico, emocional y mental de las personas, pero también personas capacitadas y con experiencia en el sector específico donde se desarrolla y utiliza un enfoque de gestión de casos (IDC, 2009, párr.4).

Más allá de la existencia legal de alternativas a la detención, el manejo o gestión de casos es una estrategia clave en la efectividad y éxito de las alternativas a la detención. Esto, ya que se favorece que las personas interactúen con el entorno social e institucional en condiciones dignas de subsistencia y en aptitud física, emocional y psicológica para dar seguimiento a los procedimientos pendientes ya sean migratorios o de otra índole.

En el caso de México no es posible asegurar que existe una política migratoria que incorpore la gestión de casos. Sin embargo, este enfoque cobró relevancia y vigencia en los últimos años a partir de las situaciones de riesgo y daño a la seguridad e integridad física de las personas migrantes y solicitantes de asilo en situación irregular. De ahí que, actualmente, las disposiciones de la LM y el RLM reconocen la necesidad de distinguir situaciones de hecho y de derecho que presentan las personas en la migración a fin de que el marco jurídico e institucional responda con mayor efectividad y justicia frente a ellas.

Aún cuando legalmente la intención en identificar diferentes situaciones, brindar asistencia y buscar soluciones a problemáticas específicas se enmarca significativamente en el contexto de la detención y el procedimiento de deportación, retorno o, en su caso, regularización migratoria; el nuevo enfoque institucional ha permitido que en el día a día la práctica migratoria presente avances en la gestión de casos de personas migrantes en detención. Así, por ejemplo, se tuvo conocimiento de casos, particularmente de NNA migrantes no acompañados, en que las autoridades migratorias fueron las que identificaron algún tipo de riesgo o vulnerabilidad y buscaron el apoyo de consulados e instituciones públicas o privadas, a fin de que no permanecieran en la EM en tanto se tomaba una decisión sobre su retorno o permanencia en el país.⁹¹

En dependencias como la COMAR -que tiene una función de protección y asistencia a personas solicitantes de asilo, refugiadas y en protección complementaria- los avances en la gestión de casos son más significativos. También lo son en organizaciones civiles que prestan servicios o ayuda humanitaria a personas en la migración. A éstas el contexto social, cultural y político frente a la migración irregular, les ha llevado a contar con una larga trayectoria en la gestión de casos.

Es así como actualmente nos encontramos ante un escenario en el que si bien sociedad civil y autoridades de manera independiente proveen de servicios o atienden necesidades

⁹¹ La mayoría de éstas buenas prácticas no fueron relatadas en entrevista con funcionarios del INM sino por otros funcionarios públicos del gobierno mexicano y de gobiernos extranjeros y por algunas instituciones privadas.

básicas de personas en la migración; no son pocas las ocasiones en que colaboran o coordinan esfuerzos, asumiendo cada cual ciertos aspectos de la asistencia, atención o protección de las personas.

Ahora bien, regularmente el manejo de casos migratorios en México no surge, ni se da como parte o en función de una alternativa a la detención. De ahí que no exista propiamente un modelo de alternativas a la detención. Comúnmente, la gestión de casos que realizan la sociedad civil e instituciones gubernamentales como la COMAR tiene lugar cuando la persona no se encuentra en detención o una vez que fueron liberadas y tienen resuelta, cuando menos parcialmente, su situación migratoria.⁹² Incluso, la asistencia que se brinda por organizaciones civiles a personas en detención no parece tener como uno de sus principales objetivos terminar o remediar la situación de detención, sino apoyarle frente a procesos de retorno, deportación, estancia, denuncia penal o resarcimiento de derechos violentados.

De tal forma que podría decirse que la gestión de casos no se concibe como una estrategia para efectos de una alternativa a la detención, sino como una forma de asistencia social y/o jurídica, ayuda humanitaria o apoyo a la integración local. Quizá por ello no es de extrañar que los mayores avances en el diseño e implementación de mecanismos de gestión de casos se identifican en razón del logro de objetivos como la permanencia y asimilación de las personas al país, es decir, cuando la atención y asistencia a las personas tiene como objetivos reducir las situaciones de vulnerabilidad y remediar violaciones o bien lograr la permanencia y asimilación de las personas al entorno social.

Lo anterior no resta valor a los avances en la gestión de casos. Los escenarios de participación y ejecución que se presentan en México focalizados hacia una alternativa a la detención dan lugar a tres esquemas o modelos de alternativas a la detención migratoria identificados alrededor del mundo. Estos modelos son, a saber: gubernamentales, implementados desde las instituciones del Estado; civiles, diseñados y ejecutados por miembros de la sociedad civil organizada; y, mixtos, donde participan tanto gobierno como sociedad civil. Estos últimos han mostrado ser los más exitosos.

En cada modelo de alternativas a la detención, la gestión de casos es un componente fundamental para el desarrollo, éxito y efectividad de las alternativas.⁹³ Los factores

⁹² Entre éstas se encuentran personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado que acudieron directamente a la COMAR tras ingresar o permanecer de forma irregular en el país; migrantes en destino que sufren algún tipo de violación a sus derechos humanos o desean regularizar su situación migratoria; personas rechazadas como refugiadas y que buscan alternativas a su situación migratoria; migrantes, refugiadas o en protección complementaria que salen de la estación migratoria para regularizar su estancia u obtener documentos como refugiadas o en protección complementaria.

⁹³ Cada programa de alternativas a la detención es exitoso o efectivo en la medida en que alcanzan sus objetivos, mismos que deben de ser claramente delimitados y no necesariamente son siempre los mismos. Desde la perspectiva de los gobiernos, un bajo nivel de evasión al control migratorio y el retorno o deportación de personas migrantes irregulares pueden ser sus principales objetivos, pero también un programa puede ser considerado exitoso, desde la perspectiva de la sociedad civil, en razón del número de personas que no son detenidas. En cualquier caso, señala Edwards, el éxito de un programa de alternativas a la detención depende más de la valoración de elementos cualitativos que cuantitativos (Edwards, 2011, p.52).

que hasta el momento se han identificado como favorables al éxito de programas de alternativas a la detención son:

- a) El trato humano, respetuoso y digno hacia las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas. Se desprende no sólo de la relación interpersonal autoridades-personas migrantes/solicitantes de asilo sino de la cabal comprensión que tienen éstas últimas sobre su situación migratoria y alternativas a la detención, de su efectiva participación en los procedimientos y decisiones que les afectan y del nivel de comunicación asertiva y clara que establecen con agentes estatales y organizaciones civiles.
- b) Contar con información clara y concisa sobre las alternativas a la detención; los derechos y deberes; y, las consecuencias al incumplimiento de las condiciones impuestas, en su caso, a la liberación. Este elemento abona al trato digno y humano en cuanto al reconocimiento de la persona como sujeto de derechos, con independencia del origen nacional y situación migratoria.
- c) Acceso a servicios y satisfacción de necesidades esenciales. Una persona migrante, solicitante de asilo o refugiada que cuenta con el apoyo institucional y social para acceder a servicios que le permitan satisfacer sus necesidades de subsistencia de manera efectiva y oportuna, está en mayor aptitud para cumplir con las medidas de liberación y dar seguimiento al procedimiento migratorio, que aquéllas que acceden a una alternativa a la detención pero carecen de apoyo para satisfacer sus necesidades.

Así, las buenas prácticas que como organizaciones civiles o dependencias se identifican en la gestión de casos, ya sea que surjan de manera independiente o en colaboración y coordinación, pueden replicarse para la construcción y establecimiento de un modelo de alternativas a la detención. Con ese objetivo, es importante entender las principales condiciones en que se desarrolla la gestión en casos en México: el tipo de apoyos que prestan los diferentes actores; y, los diferentes retos y avances que presenta la gestión de casos en el entorno social.

4.1 La participación de autoridades migratorias en la implementación de alternativas a la detención y la gestión de casos

“Ubicar a un individuo o a su familia en una determinada comunidad también debe ser parte de toda evaluación, incluyendo los servicios de apoyo necesarios y disponibles.”

-Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, 2012, párr.20

Con los procedimientos migratorios ‘especiales’ de atención y actuación gubernamental y las previsiones legales en materia de alternativas a la detención establecidas para personas en situaciones de vulnerabilidad y personas en destino, la LM posibilita una mejor identificación, atención y resolución de las situaciones que enfrentan las personas migrantes en detención.

Los/las funcionarios/as del INM que sustancian los procedimientos migratorios son a quienes corresponde un papel fundamental en la identificación y la aplicación de la LM. Ambas encaminadas a: a) brindar la atención que en su caso requieran las personas, b) implementar las alternativas a la detención disponibles y c) resolver la situación migratoria conforme a esas particularidades.

Para la identificación de personas migrantes en situaciones de vulnerabilidad u otras que requieran un tratamiento diferenciado -tanto en términos de control migratorio como de alternativas a la detención- el marco legal señala que se deben de instrumentar medidas que hagan operativamente viable la identificación⁹⁴. Normativamente, el reconocimiento de la necesidad de instrumentar medidas para la identificación favorece el acceso a las alternativas a la detención en tanto que podrían adoptarse herramientas de evaluación y análisis de la necesidad de la detención.

El tratamiento y aplicación diferenciada de la LM es también un aspecto positivo en tanto que las alternativas a la detención en la legislación migratoria se enmarcan, por lo general, en los procedimientos específicos de atención a personas en situaciones de vulnerabilidad o de resolución a situaciones específicas. De tal suerte que la adecuada sustanciación de los procedimientos también implica mayores posibilidades de evaluación a la necesidad de la detención y el seguimiento a medidas alternativas.

En la práctica y hasta el momento sólo un limitado número de personas migrantes acceden a una alternativa a la detención. Esto se debe entre otras consideraciones a: la condición de México como país de tránsito, que tiene un peso significativo en las decisiones del INM en razón del ‘potencial’ riesgo de sustracción de las personas a los procedimientos; la gestión de flujos migratorios basados en procedimientos de retorno que dificultan el análisis y atención individualizada; el limitado acceso a información

⁹⁴ Así por ejemplo, al parecer el INM ha implementado cuestionarios para la detección de personas víctimas de trata en las EM.

oportuna y clara de las personas migrantes sobre las alternativas a la detención y las consecuencias del incumplimiento; y, la ausencia de medidas operativas de evaluación y análisis a la necesidad de la detención que hagan factible el acceso a las alternativas.

Asimismo, a fin de lograr que las alternativas a la detención sean exitosas, en el sentido de que las personas migrantes cumplan con ellas, se requiere de la adopción de mecanismos y estrategias adecuadas de seguimiento y evaluación. Es necesaria también una mayor colaboración y coordinación interinstitucional que haga factible el que las personas migrantes satisfagan sus necesidades de subsistencia y accedan a servicios públicos de manera adecuada y oportuna en tanto dan seguimiento a sus procedimientos migratorios.

A pesar de que se requieren medidas que faciliten el acceso a las alternativas a la detención y abonen a su éxito o cumplimiento, es innegable que el INM ha implementado alternativas a la detención en las que hay casos con resultados satisfactorios gracias al apoyo efectivo que las personas migrantes encuentran en la comunidad y, en ocasiones, al seguimiento y apoyo institucional que se les brinda.

Los avances en el INM en términos de gestión de casos no podrían considerarse como una práctica homogénea y generalizada al interior de la dependencia, pero se observan en la atención a casos específicos donde las autoridades migratorias identifican problemáticas y llevan a cabo acciones tendientes a encontrar soluciones y alternativas para las personas, por ejemplo, con la búsqueda y ubicación de hospitales, instituciones psiquiátricas, albergues u organizaciones que presten servicios especializados. De tal manera que, en la medida en que las autoridades del INM llevan a cabo la identificación y aplicación de la LM en atención a circunstancias particulares, se ven forzadas a encontrar alternativas a la detención, así como a desarrollar herramientas y habilidades propias de la gestión de casos.

En la atención de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados los OPI tienen algunas limitaciones como la subordinación jerárquica que les resta capacidad de acción para proteger los derechos de la infancia migrante y que dificulta el asegurar que no permanezcan en las EM. Sin embargo, el que la LM y el RLM hagan recaer sobre los OPI la identificación de situaciones de riesgo o vulnerabilidad, así como la valoración de sus necesidades y su atención, les lleva en ocasiones a adoptar un enfoque de gestión de casos.

Es quizá por ello que se ha identificado, a nivel de casos concretos, una mayor comunicación y coordinación con los consulados de origen, especialmente con los centroamericanos. Asimismo, se tuvo conocimiento de varios casos en que los OPI identificaron a NNA migrantes no acompañados en situaciones de riesgo, vulnerabilidad o personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiadas. En estos casos,

junto con el personal jurídico en las EM o en su caso la COMAR, gestionaron su estancia en instituciones públicas o privadas en tanto se tomaba una decisión sobre su permanencia o retorno. Si bien estas medidas no fueron tomadas con el fin de proveerles de una alternativa a la detención, sino de brindarles la atención adecuada, indirectamente fueron implementadas medidas alternativas a la detención a través de elementos propios de la gestión de casos.

La colaboración del INM y la COMAR con sistemas DIF de la República para la atención de la infancia migrante, si bien requiere ser rediseñada para que las instancias DIF asuman el liderazgo en la protección de los derechos de la infancia migrante, también denota avances en la construcción de modelos de atención y coordinación de acciones. Así, por ejemplo, la creación del modelo de atención y canalización al DIF de la infancia migrante no acompañada constituye un primer paso en la coordinación interinstitucional hacia la creación de una atención y protección más adecuada para la niñez migrante no acompañada que les proteja contra la detención. Todo ello en un esquema más coincidente con la estrategia y modelo que el DIF implementa en el Norte del país, en colaboración con las organizaciones de la sociedad civil, y con una participación auxiliar del INM, para la infancia migrante mexicana en retorno.

Con víctimas de trata y de otros delitos el INM tiene una mayor articulación y colaboración con dependencias de procuración de justicia, particularmente con la PGR, FEVIMTRA, Pro-Víctimas y con organismos como la OIM que provee de servicios de asistencia psicosocial a personas migrantes víctimas de trata de personas. Aunque la coordinación y colaboración entre las dependencias públicas presente retos y tareas pendientes (especialmente en el alojamiento y articulación efectiva de acciones de asistencia), parte de los objetivos de la coordinación interinstitucional es facilitar y brindar apoyo jurídico, médico y psicológico; gestionar la regular estancia en el país o el retorno; y, en ocasiones, apoyar el alojamiento por periodos determinados de tiempo.⁹⁵

Más allá de que la colaboración interinstitucional se impulse mayoritariamente para personas migrantes en situación de vulnerabilidad, se percibe una intención y existe cierta capacidad ya instalada para integrar servicios y satisfacer necesidades esenciales en la comunidad. Adicionalmente, las disposiciones migratorias en materia de acceso a la salud, educación, justicia y libertad de tránsito, favorecen el acceso a los servicios y la satisfacción de necesidades en el entorno social, con independencia de la situación migratoria de las personas. Así, todos estos elementos son favorables para la construcción de modelos de alternativas a la detención que incorporen el acceso a servicios públicos sociales y permitan la satisfacción de las necesidades esenciales de las personas en la comunidad.

⁹⁵ El tiempo aproximado de estancia en albergues públicos es de tres meses (Entrevista con organizaciones de la sociedad civil y funcionarios públicos).

Entre los retos a los que la autoridad migratoria se ha enfrentado para gestionar la estancia, asistencia y atención de personas migrantes en otras instituciones (en especial médicas), se encuentran la insuficiente coordinación y colaboración institucional; las limitadas capacidades operativas para gestionar casos por personal especializado y dedicado a realizar la búsqueda y formación de una red de apoyo en la comunidad; y, en ocasiones, la negativa de instituciones privadas o públicas de apoyar en la atención de las personas migrantes.

En ocasiones, cuando el INM realiza la búsqueda de instituciones públicas o privadas que acojan a las personas migrantes o brinden la atención que éstas requieren, no logran conseguir su apoyo. Por ejemplo, en personas migrantes con necesidades médicas y psiquiátricas es difícil que una institución pública o de asistencia privada acepte a la persona por tiempos que excedan los estrictamente necesarios para hacer frente a una emergencia o controlar una crisis emocional o psicológica, por lo que son nuevamente trasladadas a EM.

En esa línea, las oportunidades de apoyo para personas migrantes, por ejemplo, con una discapacidad física producto de un accidente en México son escasas. En Tapachula, la Cruz Roja internacional entrega prótesis a personas migrantes que sufren un accidente y también ofrecen tratamiento terapéutico y rehabilitación, aunque no es claro en qué medida colaboran con el INM para la atención de estos casos. También en Tapachula, el Albergue del Buen Pastor dedica gran parte de su labor a apoyar la estancia de personas migrantes que sufren algún accidente y en varias ocasiones colaboran con el INM para ello. No obstante, el Albergue del Buen Pastor es quizá el único albergue que acoge continuamente a esta población migrante y cuenta con recursos materiales y humanos limitados.

En el Estado de México, Médicos Sin Fronteras ha empezado recientemente a brindar apoyo a estas personas e incluso han logrado que una congregación de religiosas les hospede durante el periodo de recuperación. Sin embargo, conforme a la información que nos fue proporcionada, los casos que se han dado son de personas que no se encuentran en detención.

Recientemente en la zona centro del país el INM ha colaborado con una organización civil para dar atención a casos de personas migrantes que sufren una discapacidad. Hasta el momento, tal colaboración se ha limitado a un par de casos en los que el INM permite la salida de la estación migratoria de las personas migrantes a efecto de que regularicen su situación migratoria y reciban la atención terapéutica que requieren. Esta organización da hospedaje a la persona por un par de días, la traslada a Chiapas con el fin de que ahí reciba la atención médica y gestiona su documentación migratoria

para permanecer en el país, ya sea de manera permanente o bien, en tanto concluye su tratamiento o rehabilitación.

En situaciones como la de los enfermos psiquiátricos o personas con discapacidad física se observa - como en el caso de la niñez migrante no acompañada- que existen situaciones o condiciones que presentan las personas migrantes y solicitantes de asilo irregulares que escapan a la competencia y las funciones de la autoridad migratoria, pero que dada la condición de extranjería y de irregularidad migratoria, es el INM el que asume y resuelve tales circunstancias. Ello, la adecuada atención y gestión de los casos y la idoneidad de las resoluciones que adopta el INM tanto en términos de atención como de resolución a la situación migratoria.

4.2 La COMAR en el desarrollo de alternativas a la detención migratoria y la gestión de casos para personas solicitantes de asilo, refugiadas y en protección complementaria

“Es necesario evaluar los factores del entorno comunitario que pueden apoyar o minar la capacidad de una persona de cumplir con sus obligaciones”

-International Detention Coalition, 2011a, p. 29

Para llevar a cabo el reconocimiento de la condición de refugiado de una persona, vigilar el cumplimiento del *non refoulement* de quienes solicitan dicho reconocimiento y brindar asistencia institucional, la COMAR cuenta con dos direcciones generales: Protección y Retorno; y, Asistencia y Desarrollo. A esta última le compete de manera primaria, , proveer de asistencia institucional tanto a personas solicitantes de asilo como refugiadas y en protección complementaria (Arts. 20 y 54, LRPC). Es esta función o deber de protección y asistencia a las personas, lo que da razón de ser a los avances que presenta la COMAR en materia de gestión de casos, cuyas mejores prácticas se identifican en los casos de personas reconocidas como refugiadas, pero que también han operado en la atención de personas solicitantes de asilo en libertad y, en especial, cuando se trata de niños, niñas y adolescentes.

En el funcionamiento de la COMAR se identifican elementos propios de la gestión de casos desde que la persona solicita el reconocimiento de la condición de refugiado ante personal de protección de la COMAR. El primero de ellos a cargo del personal de la Dirección de Protección, quienes tienen el deber de informar a la persona sobre el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, así como sobre los alcances de la protección a refugiados. Respecto a la información recabada, las personas reconocidas como refugiadas manifiestan haber recibido esta información de manera efectiva y se tuvo conocimiento de personas solicitantes del reconocimiento de la

condición de refugiadas que al ser víctimas de un delito fueron orientadas por personal de protección de la COMAR sobre los derechos y obligaciones que les asistían en términos migratorios como personas refugiadas o víctimas del delito.

Una vez que se realiza la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, los oficiales de protección dan aviso al área de asistencia de la COMAR, que a su vez realiza la evaluación de necesidades y elabora un plan de asistencia institucional. Este plan también se contempla para personas en detención migratoria. De modo que si bien la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado no se ha traducido en un actuar de la COMAR para gestionar la salida de la estación migratoria, la evaluación de necesidades podría comprender esa posibilidad en atención a las circunstancias específicas del caso.

Con independencia de la posibilidad de una alternativa a la detención para personas solicitantes de asilo, hasta el momento la práctica es que las personas que solicitan el reconocimiento de dicha condición en la EM permanecen en detención. En esos casos, la intervención de la COMAR se reduce casi exclusivamente a sustanciar el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado. Aunque la COMAR realiza una evaluación de necesidades en la que se comienzan a prever posibles escenarios de atención y asistencia para cuando las personas sean reconocidas como refugiadas, durante la detención se tiende a no cumplir cabalmente con el deber de asistencia a personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiadas. Lo anterior, bajo la premisa de que el INM es el responsable de su 'atención'. Es hasta que la persona solicitante en detención es reconocida como refugiada y liberada de la EM, que la COMAR tiene una intervención más amplia en materia de asistencia o bien, cuando las personas solicitantes de asilo no se encuentran en detención.

Cuando la persona es reconocida como refugiada, haya o no estado en detención, la Dirección de Asistencia es la encargada de informar a las personas refugiadas sobre los programas y servicios públicos a su alcance para atender necesidades inmediatas en materia migratoria, de atención médica, aprendizaje del idioma español, alojamiento, subsistencia temporal y acceso a servicios educativos, entre otros (Arts. 67 y 69, RLRPC). Es también responsable de llevar acciones tendientes a su integración al país que incluyen la revalidación de sus estudios, la capacitación para el trabajo y el acceso a programas públicos, como el seguro popular.

La COMAR no proporciona directamente servicios, apoyos económicos o en especie. No obstante, a partir del 2012 la COMAR cuenta con un Fondo para Ayuda Extraordinaria a personas Solicitantes del Reconocimiento de la Condición de Refugiado, Refugiadas o personas en Protección Complementaria.⁹⁶ Aunque existen limitaciones importantes

⁹⁶ El fondo de ayuda extraordinaria es una partida asignada que ejerce COMAR y que tiene como objetivo principal brindar apoyo a personas en situación de vulnerabilidad. Los criterios de asignación de recursos fueron establecidos en la Circular COMAR/CG/113/2012, así como los supuestos bajo los cuales una persona reconocida como refugiada, solicitante de asilo o en protección complementaria puede ser beneficiaria de este apoyo.

en términos del monto disponible y requisitos de acceso a los recursos de este fondo, la intención es que sirva para cubrir gastos de atención médica, intervenciones quirúrgicas de emergencia, medicamentos, exámenes de laboratorio y/o estudios de gabinete, alimentación, alojamiento, transporte público local, artículos para higiene personal, así como para cubrir los gastos de fotografías para la expedición de la tarjeta migratoria.

Para personas solicitantes de asilo detenidas que requieren y solicitan la ayuda extraordinaria se prevé valorar con el INM su salida de la EM, en cuyo caso la ayuda extraordinaria incluirá apoyos para cubrir gastos de alojamiento. Esto abre una ventana importante de oportunidad en relación con alternativas a la detención de personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado en detención.

Salvo el fondo de Ayuda Extraordinaria, el área de asistencia de la COMAR funciona regularmente a través de canalizaciones a otras instituciones públicas y privadas (incluyendo a las organizaciones civiles) e identifica también necesidades con el fin de crear, a través de acuerdos y convenios, condiciones favorables para la atención e integración de las personas. En éste último rubro, la COMAR ha celebrado convenios de apoyo y colaboración con:

- a) El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación a efecto de prevenir y eliminar la discriminación contra las personas refugiadas en México;
- b) El Instituto de Desarrollo Humano del Gobierno del Estado de Chiapas a fin de proporcionar albergue temporal a NNA solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiados, que se encuentran en la zona fronteriza del Estado de Chiapas;
- c) La Secretaría de Salud a fin de realizar la afiliación de personas refugiadas y sus familias al seguro popular;
- d) La Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal para facilitar a las personas refugiadas el acceso a los servicios educativos de revalidación de estudios e ingreso a escuelas de educación básica;
- e) La Universidad Nacional Autónoma de México para el acceso a cursos de enseñanza de español, historia y cultura de México;
- f) La Secretaría de Educación Pública con el objetivo de establecer las bases para la revalidación total o parcial de estudios superiores de personas refugiadas; y,
- g) La Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos (PRO-Víctimas) para llevar a cabo acciones en materia de asistencia, asesoría, capacitación, difusión e intercambio de información para la atención de víctimas y personas desaparecidas.

Además de estos convenios con instituciones gubernamentales, para la prestación de servicios directos la COMAR tiene una estrecha relación con organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, la colaboración con Sin Fronteras desde hace una década es, quizá,

una de las formas más consolidadas y desarrolladas de cooperación y gestión de casos en relación con población migrante, solicitante de asilo y refugiada. Sin Fronteras cuenta con algunos servicios y apoyos directos para población solicitante y refugiada en el país, aunque también realiza canalizaciones a otras instituciones o prestadores de servicios de alojamiento, médicos, psicológicos y de enseñanza del idioma español, entre otros.

A través de los años, la COMAR y Sin Fronteras han establecido y redefinido su colaboración y creado mecanismos de canalización, interlocución, atención individualizada, seguimiento a necesidades y evaluación de obstáculos que presentan las personas solicitantes de asilo y refugiadas en el país. Ello también con el apoyo y la participación del ACNUR en México. De tal suerte que esta experiencia de trabajo conjunto encaminada hacia la atención integral de la población objetivo y el efectivo acceso a servicios y medios de subsistencia que apoyen a personas solicitantes de asilo en situación de vulnerabilidad o faciliten la integración de personas refugiadas es, en varios sentidos, un ejemplo positivo para la construcción de un modelo de alternativas a la detención.

En ese mismo sentido, los esfuerzos de la COMAR por crear una red de apoyo a la atención e integración de NNA no acompañados solicitantes de asilo y refugiados, también constituye un proceso relevante en la construcción de capacidades dentro de la comunidad que favorezcan la implementación de alternativas a la detención. Dado que la COMAR no cuenta con instalaciones que permitan alojar a población solicitante de asilo o refugiada, ni con los recursos y capacidades humanas para asumir el cuidado de NNA no acompañados solicitantes o refugiados, la COMAR se dio a la tarea, con el apoyo del Sistema Nacional del DIF, de identificar organizaciones civiles e instituciones privadas que brinden alojamiento y atención especializada a estos NNA.

Hasta el momento, la red de apoyo creada por la COMAR para la atención de NNA solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiados y refugiados está formada por un grupo pequeño de organizaciones civiles e instituciones de asistencia privada, entre las que se encuentran: Casa Alianza, Pro Niños de la Calle, Instituto Poblano de Readaptación, A. C. (IPODERAC), Hogares Providencia, el Instituto Infantil Guadalupano y más recientemente Fundación JUCONI, todas ellas instituciones que trabajan con niñez y desarrollan proyectos educativos y de preparación para vida independiente.⁹⁷

En términos generales, las instituciones y organizaciones que apoyan a la COMAR implementan modelos educativos o de preparación a la vida independiente dentro de los que proporcionan atención personalizada, oportunidades educativas, alojamiento en lugares a puertas abiertas, atención psicológica, apoyo en la búsqueda de empleo y, en ocasiones asistencia legal, entre otros.

⁹⁷ Hasta el momento, sólo con dos de estas instituciones la COMAR ha firmado un Convenio de colaboración: Casa Alianza y Pro Niños de la Calle.

No obstante, cada institución posee reglas para la recepción de NNA, algunas de ellas, por ejemplo, no reciben a NNA de nacionalidad extranjera hasta en tanto no son reconocidos como refugiados o no tienen una regular estancia en el país. Asimismo, cada institución cuenta con programas y modelos de atención y reinserción social de la infancia basada en perfiles de su población objeto. Tales perfiles suelen diferir en razón de la edad, género y problemática que presentan los NNA. Así, algunas instituciones reciben niñez abandonada o en situación de pobreza, otras a víctimas de violencia familiar o con experiencia de vida en calle y otras a infancia que vive con VIH-SIDA o esta inmersa en alguna adicción. De tal forma que es común que el perfil de la población solicitante de asilo y refugiada no se ajuste a los perfiles de la infancia que atienden las instituciones.⁹⁸ Es en razón de las coincidencias que se identifican en los perfiles,⁹⁹ y la temporalidad de los programas de las instituciones, que éstas deciden recibir y atender a NNA refugiados o solicitantes del reconocimiento de dicha condición, previa entrevista y evaluación que realizan las instituciones privadas de las circunstancias de cada NNA que les presenta la COMAR.

Pese a los retos para la recepción de NNA solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiados o refugiados en los programas que operan las organizaciones civiles dedicadas a la infancia, es a través de esta red de apoyo que la COMAR ha gestionado la estancia de más de 20 NNA reconocidos como refugiados, en protección complementaria y, excepcionalmente, niñez solicitante del reconocimiento de la condición de refugiado.¹⁰⁰

Una vez que NNA refugiados o en protección complementaria son aceptados por las instituciones u organizaciones civiles, el INM mediante acta circunstanciada les adjudica sus 'cuidados y atenciones' siempre y cuando estén en detención. A reserva de la conveniencia, atribuciones y competencia legal que asista al INM para realizar este acto de autoridad,¹⁰¹ es así como las instituciones privadas proveen atención a los NNA refugiados no acompañados y gestionan lo relativo a su estancia regular en el país, su inscripción escolar, inserción laboral, etc.

La COMAR procura mantener una colaboración cercana y brindar apoyo a las organizaciones que asumen los cuidados de NNA no acompañados solicitantes de asilo y refugiados. No obstante, algunas de ellas señalan que se requiere de una mayor participación y colaboración de la COMAR para la atención y seguimiento de la infancia refugiada bajo su cuidado, así como de información que les permita atender de manera

98 Tales como persecución, acoso y amenazas por pandillas; persecución o discriminación por tener una preferencia sexual distinta; y, violencia extrema.

99 Así, por ejemplo, hay niños, niñas y adolescentes refugiados que han sufrido violencia familiar o experiencias previas de vida en calle.

100 Conforme a estadísticas de la COMAR, para el año 2011 y 2012, se reconocieron un total de 21 NNA como refugiados y dos en protección complementaria. De ellos, 18 fueron canalizados a alguna institución para brindarles albergue y atención. Sólo en un par de casos fueron canalizados NNA solicitantes.

101 Del derecho de familia y la legislación civil, no se desprende que la autoridad migratoria esté facultada o sea competente para decidir sobre aspectos relacionados a la guarda y custodia de niños, niñas y adolescentes no acompañados, como al efecto es el proveerles de cuidados y atenciones.

adecuada sus necesidades particulares y resolver los retos de integración que presentan en el día a día. En ese sentido, se requiere fortalecer la colaboración con la COMAR y el INM, establecer mecanismos de evaluación y seguimiento tanto en relación con los casos como en términos de coordinación y apoyo institucional, y proveer a las organizaciones de información y capacitación en materia migratoria y de asilo.

El trabajo que ha realizado la COMAR con las instituciones privadas y organizaciones civiles especializadas en materia de infancia información sumamente valiosa que es importante recuperar no sólo para brindar una mejor atención y protección a la infancia solicitante del reconocimiento de la asilo y refugiada, sino también para construir alternativas a la detención con un enfoque de gestión de casos.

A reserva de que sería importante sistematizar y analizar la experiencia de cada una de las instituciones privadas y organizaciones que participa de estos esfuerzos, de las entrevistas realizadas se desprende que varios NNA refugiados no acompañados llegaron a México con la intención de ir hacia Estados Unidos o Canadá. Sin embargo, varios de ellos, apoyados por las instituciones, comienzan a ver a México como un país en el que pueden vivir y forjar un futuro, por lo que se integran finalmente a la sociedad.

De igual forma, se identificó que entre más jóvenes son los NNA en cuestión es más sencillo el proceso de integración y mayores las probabilidad de permanencia en el país. Una de las instituciones que recibe con frecuencia a infancia refugiada y migrante señaló que aproximadamente de 10 NNA de nacionalidad extranjera que reciben, 6 ó 7 se quedan en el país, aunque algunos deciden permanecer en las instituciones que les dan acogida hasta que alcanzan la mayoría de edad para después irse a otro lugar o salir del país. Esto último es común en adolescentes de 16 y 17 años y, en ocasiones, esta relacionado a que no se logró su integración al país o porque buscan la reunificación familiar.

La evasión de las instituciones suele presentarse en adolescentes entre 15 y 17 años, pero también se ha identificado que algunos regresan cuando ven que sus condiciones fuera de la institución no son alentadoras. En un par de casos, son identificados por autoridades que al no mostrarles los NNA su regular estancia, les ponen a disposición del INM. Al identificar que se trata de personas refugiadas, se da aviso a la COMAR y ésta gestiona su aceptación en la misma institución de la que se evadieron o bien en otra, cuando la institución ya no los acepta.

En la experiencia con estos niños, niñas y adolescentes no acompañados, en particular con los centroamericanos, se observa que las posibilidades de evadirse del albergue son menores cuando no tienen familiares directos en Estados Unidos o Canadá. Lo mismo sucede cuando ven satisfechas sus necesidades y cuentan con planes de vida y un seguimiento que les ayuda a construir una perspectiva de futuro en el país. Asimismo,

el nivel educativo tiene cierto impacto, en tanto les brinda mayores herramientas personales para la adaptación a su nuevo entorno.

Entre los factores que influyen la permanencia, adaptación y/o integración de NNA solicitantes y refugiados no acompañados a las instituciones y el entorno social destacan:

- a) Los roces y dificultades que enfrentan en su convivencia con otros NNA en los lugares de acogida y que responden a conductas y percepciones basadas en estereotipos discriminatorios frente a las que las instituciones se perciben poco preparadas para manejar y canalizar en forma adecuada.
- b) Las propias experiencias de vida y problemáticas que estos NNA han enfrentado y que, en ocasiones, dificulta su adaptación a los programas y planes de las instituciones. Por ejemplo, NNA refugiados no acompañados con experiencia de vida en calle, tienen dificultades para adaptarse a las formas de convivencia, la disciplina y reglamentos de las instituciones. También NNA refugiados gays, travestis, transgénero o transexuales suelen entrar en conflicto con los reglamentos y los programas de las instituciones debido a limitantes en la expresión de su sexualidad o identidad.
- c) El choque cultural que cobra vigencia desde los acentos, modismos y formas de expresión de las ideas a través incluso del mismo idioma; la adaptación al medio urbano al que regularmente no se encuentran acostumbrados; y, el cambio de régimen alimenticio, referentes sociales y culturales, entre otros. Este choque es particularmente relevante ante la necesidad de NNA de afirmarse como individuos, definir su identidad y lograr la aceptación en el entorno que les rodea. Entre las instituciones con las que se tuvo contacto, se señaló que NNA solicitantes y refugiados requerían de más seguimiento, cuidado y atención que en otros casos, especialmente cuando tienen una orientación sexual o identidad de género diversa.
- d) El idioma y la comunicación asertiva con el personal de las instituciones. Conforme a información recabada, entre los NNA que habían abandonado los programas o instituciones, o que no logran adaptarse destacan aquellos con los que la comunicación era escasa debido a que hablaban un idioma distinto al español. Esto reafirma que si no existen posibilidades de una comunicación asertiva y clara, la atención, asistencia y seguimiento de los casos sufre una merma que puede afectar significativamente la permanencia, adaptación e integración.

A través de estas tendencias que esbozan algunos de los principales retos a los que enfrenta la atención y gestión de casos de NNA solicitantes de asilo y refugiados, también se observan elementos para presumir que la condición de tránsito no determina por

sí misma la evasión de los albergues o movimientos migratorios posteriores, sino que existen otros factores que inciden y cobran relevancia para la evasión, permanencia y/o la integración. De tal suerte que atender y contrarrestar tales elementos adversos podría contribuir de manera positiva no sólo a la integración de NNA refugiados no acompañados, sino a la permanencia temporal que se requiera en cada caso para determinar su interés superior dentro de un modelo de alternativas a la detención migratoria.

Finalmente, es importante mencionar como uno de los principales retos la escasa participación sustancial de los Sistemas DIF estatales, municipales y del DF tanto para supervisar y regular las condiciones de canalización y estancia de NNA solicitantes de asilo y refugiados en instituciones privadas como para brindarles alojamiento, orientación y asistencia legal y atenciones directamente. Aún en los casos donde los DIF locales y municipales son receptivos a la posibilidad de brindar alojamiento y atenciones a la infancia refugiada, llevar a cabo la canalización efectiva y oportuna se dificulta ante procedimientos administrativos y burocráticos que deben satisfacerse previamente a la recepción de dichos NNA en albergues del DIF.

4.3 Las organizaciones civiles en la gestión de casos y colocación en la comunidad de personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas

*“De un modelo punitivo ‘una misma medida para todos’
a un modelo de caso individual y gestión de riesgos”*
International Detention Coalition, 2009, p.1 (Traducción libre)

Entre las organizaciones civiles e instituciones que prestan servicios o asistencia a personas migrantes irregulares en México es posible identificar diferentes niveles de desarrollo a la gestión de casos de acuerdo al enfoque humanitario, de incidencia o defensa de derechos humanos que cada una asume.

En los albergues para población migrante se brinda fundamentalmente ayuda de carácter humanitario a personas migrantes en tránsito, pero es común que en algunos casos se preste atención y realice un seguimiento personalizado tendiente a facilitar o apoyar el acceso a servicios y derechos. Albergues como Belén, Posada del Migrante en Saltillo, el Albergue del Desierto en Mexicali o la Casa del Migrante en Ciudad Juárez cuentan con el apoyo de abogados, trabajadores sociales u otros especialistas que dan seguimiento y atención a casos individuales. Así, la labor humanitaria de los albergues en varias ocasiones da pie a la gestión de casos en razón de la asistencia que brindan para la presentación de denuncias, la regularización migratoria o el acceso a servicios.

Algunas organizaciones civiles no brindan alojamiento a personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, pero proveen de una atención más completa o integral a casos concretos que la que regularmente brindan los albergues. La organización civil Sin Fronteras, por ejemplo, ha desarrollado y consolidado un modelo de gestión de casos y es también una de las organizaciones que está en posibilidades de brindar una atención más integral a personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas. Además de contar con una red de prestadores de servicios, Sin Fronteras lleva a cabo la detección y satisfacción de necesidades básicas a través del área de trabajo social, y provee de servicios de asesoría y representación legal y de apoyo psicosocial.

El modelo actual de atención consiste en que todas las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas ya sea que lleguen por su propia cuenta a Sin Fronteras o sean canalizadas por organizaciones o dependencias, tienen una entrevista con el área de trabajo social. Ahí se determinan sus necesidades de asistencia y apoyo inmediatos, como pueden ser alojamiento, alimentación, transporte público y atención médica, entre otros.

De identificarse también la necesidad de asistencia legal para la regularización migratoria o la defensa de derechos violentados, se realiza una canalización al área legal de la organización. Para la regularización migratoria y los asuntos relativos al estado civil de las personas Sin Fronteras cuenta con una Clínica Jurídica de Documentación Migratoria e Identidad a través de la cual colabora con los consulados e instituciones públicas como SEDEREC para facilitar el acceso a la documentación migratoria. Esta última institución, por ejemplo, cuenta con un programa que apoya económicamente el pago de multas por irregularidad migratoria, el pago de fotografías o de derechos para la obtención de documento migratorio. Por otro lado, la asistencia o representación jurídica a personas solicitantes de asilo, migrantes o refugiadas que han visto lesionados sus derechos en México se realiza directamente por los abogados de Sin Fronteras o a través de la Red de Abogados Pro-bono con la que cuenta.

El área de acompañamiento psicosocial proporciona, por un lado, servicios de salud mental para la contención, intervención en crisis o procesos terapéuticos breves. En los casos en que la persona requiera de un apoyo psicológico más amplio se canalizan a instituciones o prestadores de servicios. Esta área también realiza actividades tendiente a la integración de las personas como son el apoyo para tomar clases de español, asesoría sobre aspectos educativos e impartición de talleres grupales sobre choque cultural, discriminación, VIH u otras temáticas que surgen a partir de las necesidades que se identifican en la población.

Dependiendo de las circunstancias específicas de cada caso, la atención y seguimiento puede involucrar a varias áreas de Sin Fronteras o bien la colaboración y coordinación con otras instituciones, organizaciones civiles o dependencias gubernamentales. En tales

supuestos, las diferentes áreas de Sin Fronteras suelen llevar a cabo de manera conjunta y periódica un seguimiento de los casos y, a su vez, cada área involucrada es responsable de coordinar esfuerzos con otras instituciones, organizaciones civiles o dependencias gubernamentales que prestan algún servicio, apoyo o atención a la persona. Asimismo, cada área suele contar con un responsable de dar seguimiento a las acciones y mantener comunicación con la persona migrante, solicitante de asilo o refugiada.

Otras organizaciones dedicadas a la atención de personas migrantes, infancia o infancia migrante como las Casas YMCA de Menores Migrantes en la Frontera Norte, Casa Alianza o Pro Niños de la Calle, también presentan avances similares o igualmente consolidados en la atención y gestión de casos.

En ese sentido, se observa que con independencia de los modelos y programas de atención y las misiones, metas u objetivos de cada organización, existe experiencia y desarrollos importantes en la adopción práctica de la gestión de casos para la atención integral de las necesidades que presentan las personas migrantes, solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado y refugiadas.

Asimismo, en el trabajo conjunto que realizan organizaciones civiles como Sin Fronteras con otras organizaciones civiles es de destacar, por ejemplo, la colaboración con Casa de los Amigos, Casa Refugiados y Casa Tochan. Cada una de ellas posee objetivos y fines específicos y han establecido, dentro de los servicios o apoyos que brindan a personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas mecanismos, planes o programas de atención que son valiosos para la adopción de un enfoque de gestión de casos.

Los retos a los que se enfrenta la sociedad civil en materia de atención de personas en la migración son en varios sentidos coincidentes con los que enfrentan dependencias como la COMAR o el propio INM. En especial, en términos de lograr la permanencia e integración de las personas en el país. El primer elemento que destaca es la satisfacción de necesidades diarias. En este sentido, sin importar que la persona estuviera originalmente en tránsito o destino en el país, el acceso a servicios y programas públicos de apoyo, así como el tema del empleo y las redes sociales tienen un papel relevante en la decisión de permanencia o salida del país.

Los diferentes miembros de la sociedad civil que brindan atención a las personas en la migración han enfrentado una serie de dificultades y obstáculos para que las personas migrantes, solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado y refugiadas accedan a programas sociales o servicios educativos y médicos, entre otros. Esto, debido a normas, regulaciones o prácticas discriminatorias de diferentes instituciones, especialmente cuando las personas carecen de regular estancia en el país. No obstante, las disposiciones de la LM en materia de acceso a la salud, identidad, educación, justicia

y libertad de tránsito, así como el reconocimiento pleno a los derechos humanos, independientemente de la situación migratoria de las personas en la migración, son un paso trascendente en la eliminación de obstáculos y prácticas discriminatorias que afectaban el acceso y goce de derechos sustanciales.

Por cuanto hace al empleo, hay una gran necesidad, de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas en desarrollar una actividad laboral. Organizaciones de la sociedad civil y dependencias como la COMAR llevan a cabo diferentes acciones para que personas migrantes o refugiadas sean consideradas dentro de las bolsas de trabajo de empresas o dependencias públicas no han logrado prosperar ante percepciones, recelos o estereotipos que subsisten sobre la contratación de personas extranjeras. No obstante, se ha observado que el empleo en condiciones salariales dignas es un elemento que contribuye de manera importante a la permanencia e integración en el país. Aunque las alternativas a la detención no necesariamente posibilitan la realización de una actividad remunerada, es una opción para la subsistencia ante la falta de otros apoyos económicos concretos a personas que lo requieran.

Otro de los grandes retos compartidos en la atención que ofrecen organizaciones civiles y gubernamentales es, como ya se mencionó, el hospedaje de personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas. Ante esta situación, hay algunas organizaciones de la sociedad civil que buscan apoyar específicamente a personas en la migración.

Entre los lugares que brinda de manera constante alojamiento para personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas se encuentra La Casa de los Amigos en la Ciudad de México, que provee de hospedaje, sujeto a disponibilidad, bajo un esquema de cuotas de recuperación a un número reducido de personas migrantes. En el caso de personas solicitantes de asilo y refugiadas, el ACNUR proporciona una cooperación económica para que se mantenga un espacio de alojamiento disponible para ellos.¹⁰² Sin embargo, el apoyo que brinda la Casa de los Amigos para hospedaje de personas en la migración suele ser insuficiente para sus necesidades de estancia y se da por periodos de tiempo reducidos (entre 15 y 30 días).

A partir de las necesidades de alojamiento y de integración de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas surge la iniciativa de crear Casa Tochan en la Ciudad de México, impulsada por organizaciones que llevan una larga trayectoria en el trabajo con población migrante y refugiada, como son el Comité Monseñor Romero, Sin Fronteras, la Dimensión Pastoral la Movilidad Humana, la Casa de los Amigos y la Casa Espacio de los Refugiados. La casa en que se ubica Tochan fue hospedaje para personas refugiadas guatemaltecas en los años 80 y gracias a los esfuerzos de la sociedad civil abrió sus

¹⁰² El ACNUR tiene un acuerdo similar para proveer de alojamiento a solicitantes de asilo y refugiados en el Albergue del Buen Pastor en Tapachula.

puertas hace menos de un año con el fin de apoyar la permanencia e integración de la población en movimiento de reciente llegada al país.

Casa Tochan tiene una capacidad inicial de alojamiento de 12 a 18 personas y el periodo de alojamiento va de 15 días a 3 meses, mismo que podría ser ampliado de resultar necesario conforme a la evaluación que realizan miembros del albergue y las organizaciones que canalizan. Al frente de Casa Tochan hay un encargado y en sus ausencias se procura la presencia de un trabajador social, voluntario o servicio social, y cuentan también con un reglamento interno de convivencia. La administración actualmente está a cargo del Comité Monseñor Romero, pero existe un Consejo que se reúne con regularidad, integrado por las diferentes organizaciones antes mencionadas.

En esta primera etapa Casa Tochan tiene un enfoque de ayuda humanitaria. El alojamiento se brinda a partir de canalizaciones que principalmente realizan Sin Fronteras y la Dimensión Pastoral de la Movilidad Humana. Se trata de personas que están recibiendo atención para regularizar sus situación migratoria, que recientemente se han regularizado o bien que tienen en curso algún tipo de proceso por violaciones a sus derechos, como es el caso de víctimas de trata de personas, secuestros u otros delitos graves. Es decir, se trata de personas que reciben apoyo sin tener necesariamente resuelta su situación migratoria en el país o que presentan alguna situación de vulnerabilidad.

Asimismo, la canalización prevista para el ingreso a Casa Tochan tiene como objeto que varios aspectos de la atención y seguimiento a las personas sean cubiertos por otras organizaciones, bajo un enfoque de integración local, que es el principal objetivo que persigue la Casa. De tal suerte que Casa Tochan colabora de manera constante con otras organizaciones, pero ofrece también, con apoyo de otras, servicios adicionales al alojamiento, como son valoraciones médicas y psicológicas.

En una segunda etapa, Casa Tochan tiene como objetivo promover la integración de las personas a la comunidad desde una perspectiva de solidaridad y multiculturalidad. Debido a que en pocas ocasiones las personas en la migración carecen de redes sociales de apoyo en el país, Casa Tochan busca el crear esos lazos en la comunidad a través de un trabajo con la población de origen basado en la solidaridad y multiculturalidad. Se ha identificado por las organizaciones que la persistencia de actos y conductas discriminatorias hacia las personas en la migración afectan la permanencia en el país y su integración a la comunidad en tanto que la existencia de redes sociales, ya sea de nacionales o de comunidades de origen, apoyan y contrarrestan esos efectos y favorecen la permanencia e integración. El efecto positivo que tienen las redes sociales para las personas en la migración también ha sido observado por organizaciones que han trabajado con infancia migrante.

Otro de los objetivos de Casa Tochan en el mediano plazo es apoyar en la integración laboral de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas; así como brindar servicios de formación profesional a la población. Esto último con el apoyo de las Madres Josefinas, que cuentan con instalaciones adecuadas para realizar actividades de formación laboral. El albergue de las Madres Josefinas, planeado para recibir sólo a mujeres y sus familias, busca también apoyar la integración local de personas migrantes, solicitantes de asilo, refugiadas e indígenas y en los talleres de formación laboral se prevé la participación de varones.

Si bien, aún son diversos los retos que se presentan en la atención integral a personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas, la creación de estos dos albergues, a reserva de esfuerzos que se han dado en otros estados de la República, muestran que es posible crear y encontrar alternativas de alojamiento que, sumados a las labores que realizan otras instituciones y a los servicios que los propios albergues llegan a prestar, subsanen necesidades y vacíos en la protección o atención. Asimismo, Casa Tochan y el Albergue de las Madres Josefinas son la clase de esfuerzos que serían de gran utilidad para el apoyo en la comunidad de personas que acceden a una alternativa a la detención.

Asimismo, la colaboración y coordinación que se ha construido entre las diferentes organizaciones da cuenta también de los avances en la formación de redes para gestión de casos de personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas. Estos avances y esfuerzos se pueden tomar de referente, replicar e incluso potencializar sus alcances para el desarrollo e implementación de alternativas a la detención migratoria.

5. CONCLUSIONES

1. La presunción de detención migratoria bajo la premisa de la migración en tránsito criminaliza a las personas migrantes irregulares, y es contrario a los instrumentos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, particularmente al principio de excepcionalidad en la privación de libertad y a los principios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad de la detención.
2. La detención migratoria afecta de manera desproporcional e injusta a la migración irregular en destino y a quienes interponen medios de defensa legal. En personas que han excedido el tiempo de estancia o que poseen vínculos familiares o de pareja con personas mexicanas, la detención obligatoria tiene efectos meramente punitivos.
3. La presunción de libertad para personas en situación irregular que acuden al INM o a la COMAR es la única alternativa a la detención que ofrece garantía y protección plena al derecho a la libertad personal. Otras alternativas a la detención observadas son: la no detención para niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados; la no detención de víctimas de trata de personas; privilegiar la no detención de víctimas de delitos graves y otras personas en situación de vulnerabilidad; la regularización migratoria de solicitantes de asilo durante la sustanciación del procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, la custodia y la garantía. Aunque el marco jurídico migratorio y de asilo dista de regular adecuadamente estas formas alternativas a la detención, existen ventanas de oportunidad a nivel operativo y de políticas públicas para su implementación.
4. A corto plazo el reto es lograr que las personas para quienes la ley prevé una alternativa a la detención sean identificadas, y accedan de manera oportuna y efectiva a ella a través de la adopción de mecanismos que faciliten su detección, así como la valoración individualizada de la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de la detención en atención a las circunstancias específicas de cada caso.
5. La gestión de casos, y por tanto la atención a migrantes y solicitantes de asilo, se ve afectada por motivos que van desde la insuficiencia de recursos humanos y materiales necesarios hasta la persistencia de discriminación en el acceso a servicios y programas públicos. No obstante, las instituciones gubernamentales y no gubernamentales cuentan con experiencia en este ámbito, lo que permite avanzar en la eliminación de los obstáculos, la generación de capacidades y la inclusión de las alternativas a la detención como uno de los objetivos que se persiguen.

6. Existen coincidencias entre los factores que a nivel internacional se han revelado favorables para el éxito de las alternativas a la detención, con los resultados que se desprenden de la experiencia práctica de actores gubernamentales y no gubernamentales. De tal suerte, con el fin de crear modelos de alternativas a la detención, es importante fortalecer la gestión de casos y los elementos que presumiblemente fomentan la permanencia temporal o definitiva de las personas en la comunidad, tales como la comunicación asertiva e informada, la creación de redes sociales de apoyo y la satisfacción oportuna y adecuada de necesidades y condiciones para generar perspectivas positivas hacia el futuro.

ABREVIATURAS**Instituciones y organismos nacionales e internacionales:**

ACNUR	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIRC	Comité Internacional de la Cruz Roja
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
COMAR	Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
DIF	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia
FEVIMTRA	Fiscalía Especial para los delitos de Violencia contra las Mujeres y la Trata de Personas
FUNDAR	Centro de Análisis e Investigación FUNDAR A.C.
IDC	Coalición Internacional contra la Detención
INM	Instituto Nacional de Migración
INMUJERES	Instituto Nacional para las Mujeres
OEA	Organización de Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPIs	Oficiales de Protección a la Infancia
PGR	Procuraduría General de la República
Pro-Víctima	Procuraduría de Atención a las Víctimas del Delito
REDIM	Red por los Derechos de la Infancia en México
SEDEREC	Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEP	Secretaría de Educación Pública
SNDIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SSA	Secretaría de Salud
STyPS	Secretaría de Trabajo y Previsión Social
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia

Leyes Nacionales y Tratados Internacionales:

CADH	Convención sobre Derechos Humanos
CDN	Convención sobre derechos del Niño
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
LAS	Ley de Asistencia Social
LAS	Ley de Asistencia Social
LGP	Ley General de Población
LM	Ley de Migración
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LRPC	Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria
LTPM	Lineamientos para Trámites y Procedimientos Migratorios
LTPM	Lineamientos sobre Trámites y Procedimientos Migratorios
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
RLGP	Reglamento de la Ley General de Población
RLM	Reglamento de la Ley de Migración
RLRPC	Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria

Otras

EM	Estaciones Migratorias
EMIF-SUR	Encuesta sobre Migraciones en la Frontera Sur de México
EP	Estancias Provisionales
NNA	niños, niñas y adolescentes

FUENTES CONSULTADAS

A. Publicaciones e Informes

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2007). *El interés superior del niño*. Hoja informativa sobre protección y cuidado. Junio de 2007. Consultar en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6074.pdf?view=1>
- Amnesty International. (2009). *Irregular Migrants and Asylum-Seekers: Alternatives to Immigration Detention*. London: Amnesty International Publications.
- Appleseed. (2011). *Niños en la Frontera: Evaluación, Protección y Repatriación de Niños, Niñas y Adolescentes Mexicanos sin Compañía*. Washington, DC: Cavendish, B. & Cortazar, M.
- Bonnici, G. (2011). Diagnóstico nacional de México. En INEDIM & INCEDES (Eds.), *Construcción de espacios y estrategias de diálogo y comunicación en torno a la problemática de migración y seguridad en Centroamérica y México*. México, D.F.: INEDIM.
- Brena Sesma, I. (1994). *Intervención del Estado en la Tutela de Menores*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México. Consultar en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=758>
- Burham, E. (2003). *Challenging Immigration Detention: A Best Practice Guide*. London: Immigration Law Practitioners' Association and Bail for Immigration Detainees. Consultar en: http://www.ilpa.org.uk/data/resources/13274/bpg_challenging_detention.pdf
- Caballero Ochoa, J. L. (2011). La cláusula de interpretación conforme y el principio pro persona (artículo 10., segundo párrafo, de La Constitución). En M. Carbonell & P. Salazar (coord.). *La reforma constitucional de derechos humanos: Un nuevo paradigma*. Serie Doctrina Jurídica, núm. 609. México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Casa Alianza. (2012). *Análisis de la situación de derechos de la infancia migrante no acompañada en el marco de los procedimientos de deportación y retorno a Honduras*. Tegucigalpa: Casa Alianza.
- Castillo, M. A. (2000). *Tendencias recientes y políticas de países de origen, de tránsito y de destino hacia la migración centroamericana*. Conference Proceedings, the 2000 meeting of the Latin American Studies Association, Hyatt Regency Miami, March 16-18, 2000.
- Catholic Relief Services. (2010). *Niñez migrante: Detención y repatriación desde México de niños, niñas y adolescentes centroamericanos no acompañados*. Informe de investigación. Baltimore, MD: Wier, B.

- Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova (2009). *Derechos Humanos y Condiciones de Detención en la Estación Migratoria Siglo XXI*. Tapachula, Chiapas, México.
- Ceriani Cernadas, P. (Coord.). (2013). *Niñez Detenida: Los Derechos De Los Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes en la Frontera México-Guatemala. Diagnóstico y Propuestas para Pasar del Control Migratorio a la Protección Integral De La Niñez*. Fontamara, México.
- Corlett, D., con Mitchell. G. Van Hove, J. Bowring. L., Wright, K. (2012). *Infancia Cautiva*. Melbourne: Coalición Internacional contra la Detención.
- Edwards, A. J. (2011). *Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and "Alternatives to Detention" of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants*. UNHCR, Legal and Protection Policy Research Series, PPLA/2011/01. Rev. 1
- Guevara Bermúdez, J. A. (2011). *Marco institucional y normativo en materia de migración internacional en México: Análisis y propuestas*. Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración, A.C. (INEDIM), Documento de Trabajo No. 3, julio de 2011. México, D.F., INEDIM
- i(dh)eas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A.C. (2011). En tierra de nadie. *El laberinto de la impunidad. Violaciones de los derechos humanos de las personas migrantes en la región del Soconusco* (1a ed.). Ciudad de México: Bazzaco, E., Santiago Juárez, M. & Areli Palomo Contreras, A.
- Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo (INCEDES) & Sin Fronteras, IAP. (2011). *Estudio comparativo de la legislación y políticas migratorias en Centroamérica, México y República Dominicana*. INCEDES & Sin Fronteras, IAP: México.
- International Detention Coalition. (2009). *Case Management as an Alternative to Immigration Detention: The Australian Experience*. Report. June 2009. pp. 1-14. Consultar en www.idcoalition.org
- International Detention Coalition. (2011a). *Existen alternativas: Manual para la prevención de la detención innecesaria de migrantes*. Melbourne: Sampson, R, Mitchell, G. & Bowring, L.
- International Detention Coalition. (2011b). *Legal Framework and Standards Relating to the Detention of Refugees, Aylum Seekers and Migrants*. Melbourne: International Detention Coalition.
- Nassar, H. (2008). *Irregular Migration in Egypt*. CARIM AS 2008/57, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico Di Fiesole (FI): European University Institute.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2012a). *Guía de Buenas Prácticas para la Asistencia y Protección a Personas Migrantes Víctimas de Secuestro en México: Una Perspectiva de Coordinación Interinstitucional*, 1ª Edición. OIM: México, D.F.

- Organización de las Naciones Unidas. (2002). *Specific Groups And Individuals Migrant Workers*. Report of the Special Rapporteur, Ms. Gabriela Rodríguez Pizarro, submitted pursuant to Commission on Human Rights resolution 2002/62. E/CN.4/2003/85. 30 December, 2002.
- Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General. (2003a). *Derechos Humanos de los Migrantes*. Presentado por la Relatora Especial de la Comisión de Derechos Humanos. A/58/275. 14 de noviembre del 2003.
- Organización de las Naciones Unidas. (2009a). *Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias*. Informe del Relator ante el Consejo de Derechos Humanos: la migración y la protección internacional de que gozan los niños. A/HRC/11/7, 14 de mayo de 2009.
- Organización de las Naciones Unidas. (2010a). *Estudio de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre los problemas y las mejores prácticas en relación con la aplicación del marco internacional para la protección de los derechos del niño en el contexto de la migración*. Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/15/29, 5 de julio de 2010.
- Organización de las Naciones Unidas. (2011a). *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Jorge Bustamante*. Comisión de Derechos Humanos. A/HRC/17/33, Recapitulation of main thematic issues: irregular migration and criminalization of migrants; protection of children in the migration process; the right to housing and health of migrants, 21 de marzo de 2011.
- Organización de las Naciones Unidas. (2011b). *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Jorge Bustamante*. Comisión de Derechos Humanos. A/HRC/17/33/Add. 3., Misión en Japón, 21 de marzo de 2011.
- Sapag, M. A. (2008). "El Principio de Proporcionalidad y de Razonabilidad como Límite Constitucional al Poder del Estado: Un Estudio Comparado." *Dikaion*, 22(17). pp. 157-198. Universidad de la Sabana. Colombia.
- Sin Fronteras, I.A.P. (2008). *Cambiando perspectivas: De la gestión de flujos hacia la construcción de políticas de migración con enfoque de desarrollo*. Zacatecas, México: Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Sin Fronteras, I.A.P. (2009). *Situación de los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo detenidas en las Estaciones Migratorias de México, 2007-2009*. México D.F.: Sin Fronteras, I.A.P.
- Sin Fronteras, I.A.P. & el Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo (INCEDES) (2010). *Adolescentes migrantes no acompañados: Estudio sobre sus derechos humanos durante el proceso de verificación migratoria, detención, deportación y recepción*. México, D.F.: Sin Fronteras, I.A.P. & INCEDES.
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia & United Nations Children's Fund (UNICEF) México. (2009). *Análisis de los anuarios estadísticos 2001-2007 del la red de albergues de tránsito de niñas, niños y adolescentes migrantes*. México, D.F.: Ortego Soriano, R. A. Consultar en: <http://www.unicef.org/mexico>

- Smit, M. & van der Lann, P. (2000). "Adolescentes no acompañados solicitantes de asilo." *Intervención Psicosocial*, 9(3). pp. 323-334, Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid, España. Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF)
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia & el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). (2011). Guía de estándares para el personal de las entidades públicas y privadas que se ocupan de la protección de derechos de niñas, niños y adolescentes., UNICEF. Buenos Aires, Argentina.
- Universidad Nacional de Lanús (UNLa) & el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2009). *Estudio sobre los estándares jurídicos básicos aplicables a niños y niñas migrantes en situación migratoria irregular en América Latina y el Caribe: Estándares jurídicos básicos y líneas de acción para su protección*. Buenos Aires: UNLa.
- Women's Refugee Commission. (2012). *Forced from Home: The Lost Boys and Girls of Central America*. New York: Jones, J. & Podkul, J.

B. Leyes, jurisprudencia, reglamentos, acuerdos y circulares nacionales

- Acuerdo número 286 por el que se establecen los lineamientos que determinan las normas y criterios generales, a que se ajustarán la revalidación de estudios realizados en el extranjero y la equivalencia de estudios, así como los procedimientos por medio de los cuales se acreditarán conocimientos correspondientes a niveles educativos o grados escolares adquiridos en forma autodidacta, a través de la experiencia laboral o con base en el régimen de certificación referido a la formación para el trabajo*. Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 30 de octubre 2000.
- Acuerdo número 328 por el que se modifica el diverso 286 por el que se establecen los lineamientos que determinan las normas y criterios generales, a que se ajustarán la revalidación de estudios realizados en el extranjero y la equivalencia de estudios, así como los procedimientos por medio de los cuales se acreditarán conocimientos correspondientes a niveles educativos o grados escolares adquiridos en forma autodidacta, a través de la experiencia laboral o con base en el régimen de certificación referido a la formación para el trabajo*. Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 30 de julio de 2003.
- Acuerdo número 379 por el que se modifica el diverso 286 por el que se establecen los lineamientos que determinan las normas y criterios generales, a que se ajustarán la revalidación de estudios realizados en el extranjero y la equivalencia de estudios, así como los procedimientos por medio de los cuales se acreditarán conocimientos correspondientes a niveles educativos o grados escolares adquiridos en forma autodidacta, a través de la experiencia laboral o con base en el régimen de certificación referido a la formación para el trabajo*. Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 24 de febrero de 2006.

- Acuerdo número 572 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes.* Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 30 de diciembre de 2010. Consultar en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5173112&fecha=30/12/2010
- Acuerdo número 602 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes.* Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 29 de diciembre de 2011.
- Acuerdo por el que se crea el Consejo Consultivo de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación.* Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 26 de octubre de 2012.
- Acuerdo por el que se delegan facultades en favor de diversos servidores públicos del Instituto Nacional de Migración para ejercer las atribuciones en materia de refugiados y protección complementaria previstas en la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria.* Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 8 de septiembre de 2011.
- Acuerdo por el que se delegan facultades para ejercer las atribuciones en materia de Refugiados y Protección Complementaria previstas en la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria en favor del Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos; del Titular de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y del Titular del Instituto Nacional de Migración.* Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 7 de marzo de 2011.
- Acuerdo por el que se define la estructura, organización y funcionamiento del Consejo Ciudadano del INM.* Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 26 de octubre del 2012.
- Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración.* Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 8 de noviembre de 2012.
- Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos en materia de Protección a Migrantes del Instituto Nacional de Migración.* Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 29 de noviembre de 2012.
- Acuerdo por el que expide el Reglamento del Consejo Ciudadano Consultivo del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.* Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 16 de junio de 2010.
- Acuerdo por el que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia da a conocer la modificación a las Reglas de Operación del Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable 2012.* Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 30 de diciembre de 2011.
- Código de Atención a la Familia y Grupos Vulnerables para el Estado Libre y Soberano de Chiapas.* Periódico Oficial del Estado de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 5 de noviembre de 2010.

- Código Civil Federal*. Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 8 de abril de 2013, última reforma.
- Código Civil del Distrito Federal*. Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, D.F., 23 de julio de 2012, última reforma.
- Circular No. 001/2010, por la que se instruye el procedimiento para la atención de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados*. Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 12 de febrero de 2010.
- Circular No. 001/2011 por la que se instruye el procedimiento que deberá seguir el Instituto Nacional de Migración en la detención, identificación y atención de personas extranjeras víctimas del delito*. Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 07 de junio de 2011.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 26 de febrero de 2013, última reforma.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Convención Belém Do Pará”)*. Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 19 de enero de 1999.
- Convención de Viena sobre Relaciones Consulares*. 24 de abril de 1963. Entró en vigor el 19 de marzo de 1967.
- Convenio de Coordinación, Colaboración y Apoyo Institucional para la atención a Niños, Niñas y Adolescentes en la Estación Migratoria del Instituto Nacional de Migración ubicada en la Ciudad de Acayucan Veracruz, que celebran por una parte el Sistema para el desarrollo Integral de la Familia del Estado de Veracruz y por otra parte el DIF municipal de Acayucan*. Firmado en México, Xalapa, 23 de marzo de 2011.
- Convenio de Coordinación que celebran el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Aguascalientes, que tiene por objeto establecer las bases y procedimientos de coordinación para el apoyo y la ejecución del Proyecto Específico denominado Subprograma Fortalecimiento a las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia, así como para la asignación y ejercicio de los recursos económicos que se destinarán como subsidios para la ejecución del mismo*. Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 29 de noviembre de 2001.
- Convenio Específico de colaboración entre la Secretaría de Gobernación y el sistema estatal para el desarrollo integral de la familia del Estado de Veracruz para establecer las bases de colaboración entre el INM y el DIF Estatal para la Instalación de Módulos de Atención en espacios compartidos, en beneficio de las niñas, niños y adolescentes migrantes y repatriados no acompañados [denominación abreviada]*. Firmado el 1 de octubre de 2009, México. Consultar en: <http://www.difver.gob.mx>

Convenio específico que establece las bases de colaboración entre el Instituto Nacional de Migración, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia Chiapas y la Comisión Mexicana de Ayuda a para llevar a cabo acciones conjuntas, al proporcionar albergue temporal en beneficio de los menores de edad migrantes extranjeros que se encuentran en la zona fronteriza del estado de Chiapas. Firmado el 12 de julio de 2007, México.

Convenio General de Colaboración entre el INM y el SNDIF, relativo a establecer las bases para llevar a cabo acciones conjuntas en beneficio de las niñas, niños y adolescentes migrantes y repatriados mexicanos y extranjeros a efecto de garantizar el pleno ejercicio de los derechos que les confieren las leyes mexicanas y otros ordenamientos internacionales y multilaterales. Firmado el 11 de junio de 2007, México.

Convenio Marco que celebran la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y la Procuraduría General de la República, relativo a fortalecer y consolidar las redes de atención a víctimas del delito a nivel nacional. Firmado el 17 de febrero de 2009, México.

Decreto por el que se expide la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil. Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 24 de octubre de 2011.

Decreto que crea el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Chiapas. Decreto Número 209. Periódico Oficial del Estado de Chiapas, número 34, 27 de junio de 2007.

Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Diario Oficial de la Federación, 27 de mayo de 2008, última reforma.

Ley de Asistencia Social. Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 8 de junio de 2012, última reforma.

Ley de Extranjería y migración de Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, n 37.944, Caracas, Venezuela, 24 de mayo de 2004. Consultar en: <http://www.cne.gob.ve/registrocivil/index.php/documento/8>

Ley Federal del Procedimiento Administrativo. Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 9 de abril de 2012, última reforma.

Ley General de Población. Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 9 de abril de 2012, última reforma.

Ley de Migración. Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 25 de mayo de 2011.

Ley de Migración, Exposición de Motivos. (2011).

Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 19 de agosto de 2010, última reforma.

Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria. Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 27 de enero de 2011.

- Reglamento Interior del Albergue Temporal para Menores Migrantes*. Periódico Oficial del Estado de Chiapas, Chiapas, México, 15 de junio de 2005. 2085-A-2005.
- Reglamento Interior del Instituto de Desarrollo Humano*. Periódico Oficial del Estado de Chiapas, No. 368-2ª. Chiapas, México, 21 de junio de 2006.
- Reglamento de la Ley de Migración*. Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 28 de septiembre de 2012.
- Reglamento sobre la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria*. Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 21 de febrero de 2012.
- Secretaría de Salud (México). *Asistencia Social. Prestación de servicios de asistencia social para niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo y vulnerabilidad*. NOM-032-SSA3-2010: Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 25 de febrero de 2011. 19 p.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2005). *Orden Público. Es Un Concepto Jurídico Indeterminado Que Se Actualiza En Cada Caso Concreto, Atendiendo A Las Reglas Mínimas De Convivencia Social*. [TA] 9a. Época, T.C.C., S.J.F. y su Gaceta, Tomo XXII, Agosto de 2005. México.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2009). *Suspensión. Para Decidir Sobre Su Otorgamiento El Juzgador Debe Ponderar Simultáneamente La Apariencia Del Buen Derecho Con El Perjuicio Al Interés Social O Al Orden Público*. [J] 9a. Época, 2a. Sala, S.J.F. y su Gaceta, Tomo XXX, Diciembre de 2009. México.

C. Instrumentos, estándares y jurisprudencia internacional

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2008). *Directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del niño*. Ginebra: ACNUR. Consultar en: http://www.acnur.es/PDF/7126_20120417163205.pdf
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2012). *Directrices sobre los criterios y estándares aplicables a la detención de solicitantes de asilo y las alternativas a la detención*. Ginebra: ACNUR. Consultar en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9045.pdf?view=1>
- Caso A. v. Australia*. Comité de Derechos Humanos. Comunicación No. 560/1993. (1993).
- Caso Gangaram Panday v. Suriname*. Sentencia (Fondo, Reparaciones y Costas). Corte Interamericana de Derechos Humanos, Serie C No. 16 (1994).
- Caso García Asto y Ramírez Rojas v. Perú*. Sentencia (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas). Corte Interamericana de Derechos Humanos, Serie C No. 137. (2005).
- Caso Jorge, José y Dante Peirano Basso v. República Oriental del Uruguay*. Informe No. 86-09. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Caso 12.533. (2009).

- Caso López Álvarez v. Honduras*. Sentencia (Fondo, Reparaciones y Costas). Corte Interamericana de Derechos Humanos, Serie C No. 141. (2006).
- Caso Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz v. México*. Informe No. 49/99. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso 11.610. (1999).
- Caso Rafael Ferrer Mazorra y Otros v. Estados Unidos de América*. Informe No. 51-01. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso 9903. (2001).
- Caso Ricardo Canese v. Paraguay*. Sentencia (Fondo, Reparaciones y Costas). Corte Interamericana de Derechos Humanos, Serie C No. 111. (2004).
- Caso Vélez Loor v. Panamá*. Sentencia (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Corte Interamericana de Derechos Humanos, Serie C No. 218. (2010). Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2008). *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*. Resolución 01/08, adoptada durante el 131º Período Ordinario de Sesiones.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2010). *Informe sobre Inmigración en Estados Unidos: Detenciones y Debido Proceso*. Organización de los Estados Americanos. OEA/Ser.L/11.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2011). *Observaciones Preliminares de la Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes de la CIDH a México*. Anexo al comunicado de prensa 83/11. 2 de agosto de 2011. Consultar en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/ANEXO.82-11.pdf> .
- Committee on the Rights of the Child. (2013) Report of the 2012 Day of General Discussion: The Rights of all Children in the Context of International Migration. Consultar en: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/discussion2012.htm>
- Convención sobre los Derechos del Niño*. Adoptada el 20 de noviembre de 1989. Entrada en vigor el 2 de septiembre de 1990.
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de la Discriminación contra la Mujer*. Adoptada el 18 de diciembre de 1979. Entrada en vigor el 3 de septiembre de 1981.
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo Facultativo*. Adoptada el 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor el 4 de octubre de 1967.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*. Adoptada el 21 de diciembre de 1965. Entrada en vigor el 4 de enero de 1969.
- Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Adoptada el 13 de diciembre de 2006.
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus familiares*. Adoptada el 18 de diciembre de 1990. Ratificación por México el 8 de marzo de 1999.
- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*. Adoptada el 10 de diciembre de 1984. Entrada en vigor el 26 de junio de 1987.

- Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto De San José)*. Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32). El 7 al 22 de noviembre, 1969. San José, Costa Rica.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2003). Opinión Consultiva OC-18/03. "Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados." De 17 de Septiembre de 2003. Consultar en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf
- Organización de las Naciones Unidas. (1982). *Observación General No. 8 sobre el artículo 9 Derecho a la libertad y a la seguridad personales*. Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos. Doc. ONU. HRI/GEN/1/Rev 7 at 147.
- Organización de las Naciones Unidas. (1986). *Observación General No. 15, La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto, 27º período de sesiones*. Comité de Derechos Humanos. Doc. ONU. HRI/GEN/1/Reontra7.
- Organización de las Naciones Unidas. (1990). *Selected Decisions of the Human Rights Committee under the Optional Protocol. Vol 3. "Hugo van Alphen v. The Netherlands."* No. 305/1988. 23 July 1990. 274, para. 5.8. Consultar en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/SDecisionsVol3en.pdf>
- CCPR/C/59/D/560/1993. Consultar en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1395.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (1997). *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención arbitraria relativo a la cuestión de los derechos humanos de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión*. Comisión de Derechos Humanos. E/CN.4/1998/44, 19 de diciembre de 1997.
- Organización de las Naciones Unidas. (1998a). *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, relativo a los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones relacionadas con la tortura y la detención*. Comisión de Derechos Humanos. E/CN.4/1999/63, 19 de diciembre de 1997.
- Organización de las Naciones Unidas. (1998b) *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria. Adición*. Informe sobre la visita del Grupo de Trabajo al Reino unido sobre la cuestión de los inmigrantes y solicitantes de asilo. Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos. E/CN.4/1999/63/Add.3, 18 de diciembre de 1998.
- Organización de las Naciones Unidas. (1999a). *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, Deliberación No 5 sobre la situación relativa a los inmigrantes y a los solicitantes de asilo*. E/CN.4/2000/4. Anexo II, 28 de diciembre de 1999.
- Organización de las Naciones Unidas. (1999b). *Observación General No. 27, Libertad de Movimiento (Art.12)*. Comité de Derechos Humanos, Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9.
- Organización de las Naciones Unidas. (2003b). *Informe del Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria*. Comisión de Derechos Humanos. E/CN.4/2004/3, 15 de diciembre de 2003.

- Organización de las Naciones Unidas. (2003c). *Observación General No. 5, Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño*. Convención sobre los Derechos del Niño. Comité de los Derechos del Niño. CRC/GC/2003/5.
- Organización de las Naciones Unidas. (2005a). *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria*. Comisión de Derechos Humanos. E/CN.4/2006/7, 12 de diciembre de 2005.
- Organización de las Naciones Unidas. (2005b). *Los Derechos Civiles y Políticos, en particular las Cuestiones Relacionadas con la Tortura y la Detención*. Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria. E/CN.4/2006/7/Add. 1., Opinión No. 20/2004 (Colombia) 19 de octubre de 2005.
- Organización de las Naciones Unidas. (2005c). *Observación General No. 6, Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*. Convención sobre los Derechos del Niño Comité de Derechos del Niño. CRC/GC/2005/6.
- Organización de las Naciones Unidas. (2008). *Promoción y Protección de todos los Derechos Humanos Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales, Incluido el Derecho al Desarrollo*. Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/7/4, 10 de enero de 2008.
- Organización de las Naciones Unidas. (2009b). *Promoción y Protección de Todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales, Incluido el Derecho al Desarrollo*. Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria. A/HRC/10/21, 16 de febrero de 2009.
- Organización de las Naciones Unidas. (2009c). *Resolución 12/06, Derechos humanos de los migrantes: La migración y los derechos humanos del niño*. Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/RES/12/6, 12 de octubre de 2009.
- Organización de las Naciones Unidas. (2010b). *Resolución 15/16 Derechos Humanos de los Migrantes*. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/RES/15/16, 6 de octubre de 2010.
- Organización de las Naciones Unidas (2010c). *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria*. Presidente-Relator: El Hadji Malick Sow. A/HRC/13/30, 18 de enero de 2010.
- Organización de las Naciones Unidas (2011c). *Observaciones finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*. CMW/C/MEX/CO/2, 3 de mayo de 2011.
- Organización de las Naciones Unidas. (2012). *Resolución 19/37 sobre derechos del niño*. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/RES/19/37, 19 de abril de 2012.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Resolución 2200A (XXI). Asamblea General. 16 de diciembre de 1966.

Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 2002, en resolución 57/199.

D. Otras fuentes

Agencia Reforma. (2012, agosto 12). Relega gasto de INM protección a migrantes. *El siglo de torreón*. Consultar: <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (1999). *Directrices del ACNUR sobre los criterios y estándares aplicables con respecto a la detención de solicitantes de asilo*. Consultar en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48abd59a2.html>

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2011). *Nota Informativa: Grupos Vulnerables*. Cámara de Diputados. LXI Legislatura, notacefp/026/2011. México. Consultar en: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2011/junio/notacefp0262011.pdf>

Conferencia Regional para las Migraciones. (2009, 8 de julio). *Lineamientos Regionales para la Atención de Niños, Niñas y adolescentes Migrantes no Acompañados en casos de Repatriación*. Ciudad de Guatemala, Guatemala.

Gobierno Federal, Estados Unidos Mexicanos. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Poder Ejecutivo Federal. Presidencia de la República, México. Consultar en: http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/marcojuridico/PND_2007-2012.pdf

Gobierno Federal, Estados Unidos Mexicanos. (2012). *Observaciones del Gobierno de México respecto a la solicitud de opinión consultiva presentada por la República de Argentina, la República Federativa de Brasil, la República Oriental del Uruguay y la República de Paraguay ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. OC-21/025, 17 de febrero de 2012-09-17.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Censo Poblacional 2010. Consultar en: <http://www.inegi.org.mx>

INFOMEX (2012a). Folio No. 0411100040812, Dependencia: INM, fecha de solicitud: 30 de julio de 2012. Contenido de la solicitud: El número de personas extranjeras por nacionalidad, sexo y edad, que han obtenido la condición de visitante por razones humanitarias..

INFOMEX (2012b). No. de Folio: 0411100036512, Dependencia: Instituto Nacional de Migración, fecha de solicitud: 30 de julio de 2012, Contenido de la solicitud: Custodias solicitadas y otorgadas entre el 1 de enero de 2004 y el 31 de diciembre de 2005, así como el tipo de persona a ser custodiante, fecha de solicitud, fecha de respuesta y sentido de la respuesta (otorgada o negada).

- INFOMEX (2012c). No. de Folio: 0411100036712, Dependencia: Instituto Nacional de Migración, fecha de solicitud: 30 de julio de 2012, Contenido de la solicitud: Custodias solicitadas y otorgadas entre el 1 de enero de 2006 y el 31 de diciembre de 2007, así como el tipo de persona a ser custodiante, fecha de solicitud, fecha de respuesta y sentido de la respuesta (otorgada o negada).
- INFOMEX (2012d). No. de Folio: 0411100036812, Dependencia: Instituto Nacional de Migración, fecha de solicitud: 30 de julio de 2012, Contenido de la solicitud: Custodias solicitadas y otorgadas entre el 1 de enero de 2008 y el 31 de diciembre de 2009, así como el tipo de persona a ser custodiante, fecha de solicitud, fecha de respuesta y sentido de la respuesta (otorgada o negada).
- INFOMEX (2012e). No. de Folio: 0411100036912, Dependencia: Instituto Nacional de Migración, fecha de solicitud: 30 de julio de 2012, Contenido de la solicitud: Custodias solicitadas y otorgadas entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2011, así como el tipo de persona a ser custodiante, fecha de solicitud, fecha de respuesta y sentido de la respuesta (otorgada o negada).
- INFOMEX (2012f). No. de Folio: 0411100038212, Dependencia: Instituto Nacional de Migración, fecha de solicitud: 30 de julio de 2012. Contenido de la solicitud: Custodias otorgadas a representaciones diplomáticas entre el 1 de enero de 2004 y el 31 de diciembre de 2005.
- INFOMEX (2012g). No. de Folio: 0411100038312, Dependencia: Instituto Nacional de Migración, fecha de solicitud: 30 de julio de 2012. Contenido de la solicitud: Custodias otorgadas a representaciones diplomáticas entre el 1 de enero de 2006 y el 31 de diciembre de 2007.
- INFOMEX (2012h) No. de Folio: 0411100038412, Dependencia: Instituto Nacional de Migración, fecha de solicitud: 30 de julio de 2012. Contenido de la solicitud: Custodias otorgadas a representaciones diplomáticas entre el 1 de enero de 2008 y el 31 de diciembre de 2009.
- INFOMEX (2012i) No. de Folio: 0411100038512, Dependencia: Instituto Nacional de Migración, fecha de solicitud: 30 de julio de 2012. Contenido de la solicitud: Custodias otorgadas a representaciones diplomáticas entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2011.
- INFOMEX (2012j) No. de Folio: 0411100037012, Dependencia: Instituto Nacional de Migración, fecha de solicitud: 30 de julio de 2012. Contenido de la solicitud: Número total de custodias otorgadas entre el 1 de enero de 2004 y el 31 de diciembre de 2005 y el motivo o propósito de su otorgamiento.
- INFOMEX (2012k) No. de Folio: 0411100037112, Dependencia: Instituto Nacional de Migración, fecha de solicitud: 30 de julio de 2012. Contenido de la solicitud: Número total de custodias otorgadas entre el 1 de enero de 2006 y el 31 de diciembre de 2007 y el motivo o propósito de su otorgamiento.

- INFOMEX (2012l) No. de Folio: 0411100037212, Dependencia: Instituto Nacional de Migración, fecha de solicitud: 30 de julio de 2012. Contenido de la solicitud: Número total de custodias otorgadas entre el 1 de enero de 2008 y el 31 de diciembre de 2009 y el motivo o propósito de su otorgamiento.
- INFOMEX (2012m) No. de Folio: 0411100037312, Dependencia: Instituto Nacional de Migración, fecha de solicitud: 30 de julio de 2012. Contenido de la solicitud: Número total de custodias otorgadas entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2011 y el motivo o propósito de su otorgamiento.
- Instituto Nacional de Migración. (2012c). *Crece migración infantil de Centroamérica*. [Comunicado de Prensa]. 5 de septiembre de 2012. Consultar en: http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Notadeldia_050912.
- Instituto Nacional de Migración (INM), Consejo Nacional de Población, El Colegio de la Frontera Norte (EL COLEF), Secretaría de Gobernación (SEGOB), Secretaría de Relaciones Exteriores (SER), & Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). (2012). *Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México, 2009*. (EMIF-SUR) Serie Histórica 2004-2009. México, D.F.: SEGOB, EL COLEF, SER & STPS.
- Landerreche Gómez Morin, C. (2011). *Estrategia de prevención y atención de niñas niños y adolescentes migrantes y repatriados no acompañados* [PowerPoint]. Presentación ante la Comisión Especial de Asuntos Migratorios de la Organización de Estados Americanos, 16 de febrero de 2011. Consultar en: scm.oas.org/pdfs/2011/CP25628S.ppt
- Memorandum de entendimiento entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, de la República de El Salvador, de la República de Guatemala, de la República de Honduras y de la República de Nicaragua para la repatriación digna, ordenada, ágil y segura de nacionales centroamericanos migrantes vía terrestre*. Firmado el 5 de mayo de 2008, México. Consultar en: <http://www.gobernacion.gob.mx>
- Mesa de Diálogo Interinstitucional sobre Niños, Niñas y Adolescentes No Acompañados y Mujeres Migrantes. (2011) *Manual de referencia para la operación del modelo para la protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados*. México, D.F.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2007). *Glossary on Migration*, 2nd edition, No. 25. International Migration Law. Geneva: IOM.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2012b). Presentation of Activities, *IOM Mexico*. Consultar en: http://www.oim.org.mx/pdf/IOM_Mexico_template_Jan2012.pdf
- Secretaría de Gobernación. (2012). *Eventos de extranjeros alojados por la autoridad migratoria mexicana, según grupos de edad, condición de viaje y sexo*. Boletines Estadísticos 2009 a 2012. México. Consultar en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. (2010). *Estrategia de Prevención y Atención a Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Repatriados No Acompañados: Anuario Estadístico 2010*. Dirección General de Protección a la Infancia. Consultar en: <http://web.dif.gob.mx>

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2012). *Amicus Curiae presentado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con la Solicitud de Opinión Consultiva*. Lo Estados parte del Mercosur en materia de Niñez y Migración. Oficina del UNICEF para América Latina y el Caribe, Panamá.

Realizado con el apoyo de:

**International
DetentionCoalition**
Human rights for detained refugees,
asylum seekers and migrants

 **FORDFOUNDATION**
*Working with Visionaries on the
Frontlines of Social Change Worldwide*

CAMINA
Red de apoyo a Migrantes al Centro de la Frontera
Central Americana y del Pacífico del Sur

idcoalition.org